

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE VOTE OBLIGATOIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE 24 MAI 1901, A 1 HEURE

PAR

AUGUSTE ADOLPH

Avocat à la Cour d'appel

Président.. . . M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants... { M. LESEUR, professeur.
 M. CHÉNON, professeur.



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1901

LE VOTE OBLIGATOIRE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE VOTE OBLIGATOIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE 24 MAI 1901, A 1 HEURE

PAR

AUGUSTE ADOLPH

Avocat à la Cour d'appel

Président..... M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants... { M. LESEUR, professeur.
 { M. CHÉNON, professeur.



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550232_0019

INTRODUCTION

I. L'abstention en France. — II. Statistique. — III. Causes de l'abstention. — IV. Ses remèdes : Le vote obligatoire. — V. Division de cette étude.

I. Lorsqu'en 1848 fut solennellement proclamé le principe du suffrage universel, que la participation de chaque citoyen au gouvernement de son pays fut chose acquise et immédiatement mise en pratique, on pouvait croire que ce droit acheté au prix d'une révolution devait être bien cher à chaque Français, au point que tous auraient à cœur d'en revendiquer les prérogatives. C'était assez logique ; mais pour raisonner de la sorte il n'aurait pas fallu tenir compte du grand nombre d'hommes, que du jour au lendemain on appelait à être électeurs et dont l'ardeur politique ne pouvait être égale, ayant d'ailleurs été pressentie trop en bloc, et jamais mise à l'épreuve. On aurait dû oublier la routine qui paralyse à la longue les plus beaux élans ; être assez optimiste pour refuser de croire à la puissance de l'égoïsme, et à ces petits calculs personnels qui priment l'intérêt général ; nier l'esprit de parti pris, et faire abstraction de l'ignorance des foules ; — en un mot, c'eût été le fait d'un utopiste édifiant un idéal. —

Pourtant cet idéal a été rêvé, et par de bons esprits. Depuis, la pratique aurait dû cruellement désillusionner le rêveur. Mais sans s'arrêter à la chimère un peu enfantine de l'Etat modèle, de l'Etat-*ruche*, où chacun s'acquitte régulièrement et méthodiquement de sa part de tâche au gré des règlements, les artisans du suffrage universel étaient en droit d'attendre un meilleur usage du fruit de leurs labeurs. En effet, le premier enthousiasme calmé, l'abstention se dessina..... bien vite inquiétante, s'accusant davantage à chaque élection, se propageant au point de devenir un danger national.

Ici quelques développements nous paraissent nécessaires. L'abstention étant à la base de cette étude, puisque c'est elle qui a déterminé l'éclosion des divers projets tendant à rendre le vote obligatoire, il importe de la définir, de la circonscrire dans ses justes limites, et d'en étudier les causes originelles, afin de pouvoir porter un avis sur la valeur de telle ou telle mesure préconisée pour la combattre.

L'abstention, — l'abstention répréhensible s'entend — est le fait, pour un électeur, de s'abstenir de voter sans excuse valable.

Nous disons pour un électeur : il faut s'entendre d'abord sur ce mot, sans quoi on risquerait en le prenant au sens large de faire atteindre à l'abstention des proportions auxquelles elle n'arrive pas en réalité.

L'électeur dont nous nous occupons, c'est celui qui a non seulement la jouissance, mais l'exercice de ses

droits politiques. C'est celui qui a été préalablement inscrit sur la liste électorale, qui est en possession de sa carte, celui par conséquent qui n'est exclu du vote ni par une condamnation, ni par sa présence sous les drapeaux, celui aussi qui est en état physique de voter, c'est-à-dire, ni absent, ni malade, ni infirme, ni décédé. Et ceci n'est pas une plaisanterie, attendu que chaque année, figurent sur les listes des individus déjà morts, pour cette bonne raison qu'on ne revise les listes qu'une fois l'an, et que l'élection se place forcément entre deux de ces revisions. C'est en ce sens que nous disons que l'abstentionniste est répréhensible.

II. — Quelques chiffres donneront mieux une idée de la différence entre le nombre des non-votants inscrits et celui des abstentionnistes volontaires et coupables. La marge est grande.

En 1893 on comptait en France environ 10.443.000 électeurs inscrits, dont 7.425.000 seulement votèrent effectivement, soit un reliquat de 3.018.000 non-votants¹. Il ne faudrait pas, ce chiffre en main, s'alarmer outre mesure et croire à autant d'abstentions.

D'abord sur ces trois millions, M. Ducrocq croit, d'après la mortalité relevée en 1893, attribuer 300.000 abstentions aux décès survenus depuis la clôture de la liste. Il compte à peu près autant de malades, infirmes, vieillards dans l'impossibilité matérielle d'aller au scrutin.

¹ Nous empruntons ce calcul à M. Ducrocq, *Législation électorale*, 1899.

A ces 600.000 abstentionnistes *malgré eux* il faut ajouter les militaires et marins présents sous les drapeaux qui sont momentanément privés de l'exercice du droit de vote par mesure de discipline : l'armée de terre, l'armée navale, la gendarmerie donnent, hommes et officiers, un total de 800.000¹ citoyens valablement excusés. En ajoutant une centaine de mille Français résidant à l'étranger, en tenant compte des erreurs provenant d'une double inscription, nous obtiendrons un total n'énonçant que la moitié du chiffre primitif, soit *un million et demi* d'abstentions injustifiées. Raisonnerait-on même sur un million seulement, il est certain que ce serait encore beaucoup trop sur dix millions d'électeurs.

Ce sixième de la population active, qui ne peut trouver place dans aucun ordre d'excuses, représente, en effet, les abstentionnistes véritables, ceux qui ne votent pas parce qu'ils ne *veulent pas voter*, ceux à qui on va faire la guerre, à moins qu'on ne tâche de les ramener par des moyens amiables. Mais l'étude de ces moyens est intimement liée à celle des causes de ce mal politique qu'ils sont destinés à enrayer.

III. — Ces causes sont multiples, varient d'intensité suivant les mœurs et les régions, mais sont à peu près les mêmes pour tous les pays, parce qu'elles ne sont

¹ Nous citons tel quel ce chiffre de 800.000 hommes qui est certainement exagéré. M. Ducrocq tend à réduire à *un million* seulement le chiffre des abstentions non justifiées. En réalité nous le croyons d'un tiers plus fort.

que des défauts humains, par conséquent communs à toutes les nations, indépendants de leur état politique et social. Elles peuvent d'ailleurs toutes se ramener à une seule cause originelle : *l'égoïsme*.

C'est de l'égoïsme que procède l'indifférence, la plus féconde source d'abstention, et qui consiste à faire d'un citoyen honnête en somme, et d'un brave homme dans la vie privée, un être nuisible sans qu'il s'en doute. Cette inertie sera souvent irraisonnée, comme c'est le cas de bien des gens qui n'aiment pas à se donner de la peine, quand ils n'y voient pas un but immédiatement et personnellement profitable ; — raisonnée quelquefois, et c'est ici que l'égoïsme perce d'une façon plus sensible : On met en balance l'ennui, le dérangement qu'occasionnera la formalité du scrutin avec le bien du pays, et c'est ce dernier, pesant le moins, qui a tort. C'est encore l'égoïsme qui fournit une deuxième classe d'abstentionnistes, plus coupables, ceux-ci, que les apathiques, parce qu'ils calculent mieux. Sans doute, le devoir électoral leur paraît bien tel qu'il est et ils ne le négligeraient pas par paresse, mais ils sont peureux, ils sont tenaillés par la crainte des représailles possibles de l'élu qui n'aurait pas été leur candidat, et leur petit intérêt personnel l'emporte sur celui de la nation.

Nous l'avons dit, ces deux sortes d'abstentionnistes sont les plus nombreux. Ils ne sont pas mauvais ni hostiles et il serait possible de les convertir en leur faisant bien ressortir l'étendue de leur faute. Car ils se sentent en faute, mais ils cherchent une excuse à leur

indifférence ou à leur pusillanimité et ils la trouvent dans ce dangereux aphorisme trop répandu :

« Ce n'est pas à une voix de plus ou de moins que tient le sort de l'élection » ; ce qui pourrait être juste si le raisonnement était le fait d'un seul, mais une voix s'ajoutant à beaucoup d'autres voix peut faire complètement dévier le choix d'une circonscription. Malheureusement, dans l'état actuel des mœurs et de l'instruction générale, ils ne s'en doutent pas, ou bien l'amour de soi l'emporte encore sur ce qui peut arriver de fâcheux à la société où ils vivent. Aussi ce genre d'abstention est-il de tous les temps et de tous les gouvernements.

Tout autre est une troisième classe d'abstentionnistes que nous pourrions appeler intermittents. On les retrouve sous tous les régimes, mais avec cette différence que ce ne seront pas les mêmes individus qui incarneront l'abstention, car elle tient précisément à la forme du gouvernement. C'est le fait des opposants, des révoltés, débris d'un régime antérieur, ou novateurs de l'avenir ; il naît pour les mécontents avec la proclamation du régime actuel, et cessera pour eux avec l'avènement de celui qu'ils rêvent, pour alors passer à d'autres, car nul ne peut espérer satisfaire tout le monde. C'est l'*abstention systématique*, qui, pour se targuer de beaux prétextes, n'en procède pas moins, comme les autres, d'un vulgaire égoïsme lequel fait passer les intérêts généraux du pays après des préférences personnelles, la rancune ou une question de principe. Ces électeurs récalcitrants, pour être les moins répandus, n'en seront pas pour cela

plus faciles à amender. C'est qu'ils opposeront toujours à tous les arguments un entêtement qui ne fera que croître avec les mesures qu'on emploiera contre eux. Avec eux, vraiment, on ne peut guère songer qu'à la contrainte ; mais d'autre part il faut se souvenir que ce sont des opposants qui poursuivent un but. Comme tels ils diffèrent essentiellement des indifférents ou des timides qui ne sont que *passifs* : les mécontents, eux, sont *actifs* ; s'abstenir, pour eux, c'est protester et tout leur est arme de combat. Aussi faut-il n'opérer qu'avec ménagement, car d'ennemis irréconciliables on ne se fera jamais d'amis (et dans leur aveuglement c'est ainsi que les opposants jugeraient leur soumission au devoir électoral), mais, par contre, on pourrait, en les traquant, s'en faire des adversaires dangereux.

Nous ne ferons que signaler des abstentionnistes d'un autre ordre : ceux qui se dispensent de voter parce qu'aucun des candidats ne représente leur opinion ; non pas que leur nombre soit négligeable, il s'en faut, mais parce qu'ils ne sont qu'abstentionnistes d'occasion, en quelque sorte contre leur gré, et que la cause de leur absence au scrutin n'est pas en eux mais extérieure. D'ailleurs ils reviendront d'eux-mêmes dès qu'ils auront trouvé leur homme. Ce qu'il faudrait obtenir de ceux-là c'est qu'ils ne se confondissent pas avec les autres, et ceci en venant déposer un bulletin blanc.

Il semble que, pour ceux qui sont sincères en invoquant comme excuse l'impossibilité de fixer leur choix, ce ne soit pas un résultat très difficile à atteindre, si

d'autre part ils sont bons citoyens et bons électeurs en temps ordinaire. Sinon, force nous sera de les ranger parmi les égoïstes qui craignent le dérangement, ou les entêtés ou les timorés qui aux yeux de leur parti tiennent à afficher, de façon indéniable, le profond mépris dans lequel ils englobent tous les candidats.

A ces mobiles procédant de l'égoïsme, il faut joindre l'*ignorance*, non comme cause déterminante, au même chef, parce que au point où nous en sommes tout le monde sait ce que c'est que voter et connaît, au moins en gros, les droits et devoirs d'un citoyen. Mais l'ignorance agit de concert avec les autres motifs, en les fortifiant, en ne permettant pas aux intelligences rudimentaires de réagir contre leur tendance à l'inertie en considération de la véritable portée du vote. Il est certain que les masses plus éclairées ne s'endormiraient pas à l'abri de l'excuse que nous signalons plus haut, du jour où elles auraient conscience de la valeur d'une voix. Pas mal de craintes assez chimériques et à dessein entretenues par certains agents électoraux se dresseraient moins en épouvantail devant les timides. Beaucoup d'opposants de parti pris, même, en viendraient à distinguer une question de principe, des besoins quotidiens du pays et d'eux-mêmes, ne sacrifiant plus ceux-ci au dévouement à une simple idée.

Quoi qu'il en soit, et quels qu'en soient les motifs — ignorance, indifférence, apathie, timidité ou esprit de parti, l'abstention existe, c'est un fait indéniable, et existe partout.

IV. — Tous les peuples à gouvernement représentatif sont plus ou moins atteints de ce mal politique, et chez tous on a songé à y remédier. Mais des divers antidotes préconisés, les uns essayés, les autres restés à l'état de projet, aucun ne semble avoir amené encore, ou fait espérer des résultats satisfaisants, aussi la question est-elle toujours pendante et de regrettable actualité.

Combattre le mal radicalement est ce qui paraît le plus simple : l'électeur s'abstenant volontairement de voter, l'y *contraindre* par la force, c'est en effet le premier système qui s'offre de prime abord. De là l'idée du *vote obligatoire*, dont la terminologie est assez explicite, pour se passer d'être définie.

De tous les remèdes proposés c'est le plus direct en effet, mais, nous nous hâtons de le dire, celui qui nous paraît le plus suspect, justement parce qu'il est le plus direct. Dans une question aussi complexe que celle de l'abstention, le vote obligatoire est un procédé trop simpliste pour s'attaquer à toutes les sources du mal. Reste même à savoir s'il n'est pas plus dangereux que l'abstention elle-même.

En outre, il convient, avant de faire intervenir la législation, d'examiner si telle mesure, indépendamment des résultats qu'on en espère, est applicable au point de vue du droit. Telle loi draconienne peut supprimer un abus, sans qu'un Etat, un Etat libre surtout, ose y avoir recours, au risque de violer les libertés les plus sacrées et les plus chèrement achetées. Du reste, le plus souvent, son but ne sera pas atteint en dépit des

apparences, pour cette raison qu'une loi, pour être respectée, doit elle-même respecter d'abord les garanties qui sont à la base de toute convention sociale.

C'est à ce double point de vue : *fondement de l'obligation au vote, efficacité ou inefficacité des moyens* proposés, que nous allons étudier le vote obligatoire, en adoptant la division suivante :

V. — DIVISION. — Nous scinderons d'abord la question en deux, suivant les deux modes de votation pratiqués en France, car c'est au point de vue *strictement national* que nous tâcherons de tirer des conclusions de cette étude. Le vote étant chez nous à *un ou plusieurs degrés* nous examinerons d'abord dans un *premier chapitre* le vote obligatoire dans *l'élection à deux degrés*. Cet examen assez court puisqu'il n'est qu'une simple *constatation* de faits acceptés sans conteste, nous servira seulement à dégager quelques arguments pour l'étude de l'obligation dans le *vote à un degré*, laquelle sera, au contraire, la discussion d'un régime encore inexistant, mais qui tend à s'implanter chez nous. Donc dans un *deuxième chapitre* nous nous demanderons sur *quels fondements* peut reposer une obligation légale à voter, ce qui fera l'objet d'un paragraphe. Un second paragraphe sera employé à *l'énumération des sanctions* qu'on a employées ou préconisées pour amener l'électeur à l'exécution; à la recherche de la *légitimité* de chacune d'elles, indépendamment de celle de l'obligation en général; en même temps nous étudierons quels seront *leurs effets* dans LA PRATIQUE.

Enfin, comme à toute argumentation, il faut des exemples à l'appui, et que, d'autre part, le vote obligatoire n'a pas été généralisé en France, à cette première partie toute spéculative, nous joindrons, en une deuxième partie, un exposé des *essais réels* qui ont été faits à l'étranger du vote obligatoire. Nous insisterons particulièrement sur la Suisse et la Belgique, parce que c'est de la législation électorale de ces deux pays que les partisans de l'obligation se sont principalement inspirés.

PREMIÈRE PARTIE

CRITIQUE DU VOTE OBLIGATOIRE.

CHAPITRE PREMIER

Le vote obligatoire dans l'élection à plusieurs degrés.

§ 1. — Fondement de l'obligation : Pourquoi le vote obligatoire est légitime. — § 2. — Sanction de l'obligation. — I. L'amende. — II. Son efficacité. — III. Législation en vigueur.

§ 1. — *Fondement de l'obligation.*

L'électeur à plusieurs degrés, tenant son suffrage d'un commettant, est lié envers ce commettant en vertu d'une obligation conventionnelle. C'est donc dans un contrat qu'il faut chercher le fondement de l'obligation.

La convention qui intervient dans ce cas est, comme dans toute convention, consentie par deux parties au moins qui sont ici, d'une part, le délégué, et de l'autre, la masse des électeurs qui le délèguent.

Elle est soumise aux règles ordinaires des contrats, doit être librement consentie et emporte avec elle l'obligation pour la partie qui s'engage de faire quelque chose, soit dans l'espèce, de voter.

Comme de juste, cette obligation est sanctionnée et

la partie qui ne s'exécute pas tombe sous le coup de la sanction. Examinons maintenant comment se forme l'obligation de l'électeur et comment elle est sanctionnée.

Le vote à plusieurs degrés se pratique en France pour l'élection des sénateurs et du président de la République. — L'importance de ce vote est donc capitale, au même titre que celui à un degré, mais il ne se pratique pas de même, et les électeurs ont, au point de vue qui nous concerne, une situation toute différente.

Qui sont, en effet, ces électeurs ? D'abord des issus du suffrage universel : *députés, représentants locaux* (conseillers généraux et d'arrondissement pour l'élection au Sénat ; députés et sénateurs pour l'élection présidentielle), tous gens ayant brigué leur place par la candidature, sans y avoir été contraints ; de plus pour l'élection sénatoriale, il y a les *délégués des communes* : ceux-ci choisis souvent parmi les conseillers municipaux, sont en tous cas des *volontaires*, car ils ont, en raison de leur situation plus infime, le droit de s'excuser. — Nul ne les force à aller porter leur bulletin, s'il y a contrat entre eux et la nation, on peut bien dire qu'il a été librement consenti et il y a contrat en effet et contrat très étroit, puisque c'est un *mandat*. Les mandants sont les électeurs au premier degré, la masse, qui a le droit de compter sur son *mandataire*.

L'obligation à voter qui résulte de ce mandat est indéniable et celui qui s'y dérobe est passible de la sanction.

La chose ne fait de doute pour personne et cette règle est généralement appliquée. L'électeur au second degré qui se dérobe trompe la confiance de ses commettants qui étaient en droit d'y compter comme ils ont le droit de poursuivre à défaut d'exécution du mandat une réparation qui revêt le double caractère d'indemnité — et puisque ces commettants représentent la *société* elle-même, de *peine* prononcée à titre d'exemple, comme cela est admis en droit commun.

§ 2. — *Sanction.*

I. — Le principe du vote obligatoire en ce cas étant admis, quelle sera la sanction qui frappera l'électeur fautif?

Deux se présentent dans le droit commun : la contrainte par corps et l'amende. La première est à repousser ; le cas n'est pas même à examiner, il ne peut être question de peines corporelles en matière de suffrage, cela répugne à l'idée qu'on se fait de la liberté du vote, et puis le châtiment serait disproportionné à la faute. — Reste l'amende.

L'amende revêt le double caractère dont nous parlions plus haut, de *dommages-intérêts* pour le préjudice causé et de *peine* infligée par la société lésée. A un autre point de vue, l'amende est le seul moyen utile de contraintes.

II. — En pratique elle sera efficace. Car, en l'espèce on peut la hausser, relativement, de manière à ce qu'elle

soit sensible à tous. Il ne faut pas oublier que les délégués sont choisis parmi les situations moyennes, et que telle somme que ne pourraient payer des électeurs ordinaires, rentre dans les moyens de cette classe recrutée parmi les notables des communes. Ils paieront donc ; mais la majorité n'étant pas non plus dans les privilégiés de la fortune, la perte qu'ils éprouveront leur donnera néanmoins à réfléchir. L'essentiel est de fixer un taux convenable. Restera la petite catégorie des très riches ; il est certain que ceux-ci seront peu ou pas atteints par la mesure, qui souvent leur paraîtra moindre qu'un dérangement. Mais ils sont l'exception, et puis pour ces derniers le côté pénal de l'amende suffira. Rappelons-nous qu'ils sont des élus du suffrage universel : celui qui brigue les honneurs civiques ne tient pas d'ordinaire à se faire taxer d'incivisme, lorsque, d'autre part, il est à l'abri des besoins et des faiblesses que peut amener la lutte quotidienne pour la vie.

III. — D'ailleurs les résultats sont là. Ce n'est pas de projets que nous parlons, c'est la législation en vigueur en France pour les *élections sénatoriales*. Les *délégués communaux* qui s'abstiennent sans raison valable sont frappés d'une amende fixe de 50 francs. On avait eu la pensée d'étendre cette mesure aux autres membres du collège électoral, aux députés et conseillers généraux et d'arrondissement : on a jugé la sanction inutile, ces personnalités ayant, suivant leur position, un intérêt plus ou moins direct à veiller à la composi-

tion du Sénat¹. Le raisonnement analogue peut s'appliquer au cas de l'élection présidentielle.

En vertu du même principe, on frappe de la même peine de 50 francs le *suppléant* du délégué excusé. Il n'est pas plus forcé que le suppléé d'assumer la charge. C'est une conséquence logique de l'acceptation².

Disons pour terminer que personne ne songe à soulever d'objection à la règle et à son application : c'est la meilleure preuve de son excellence.

CHAPITRE II

Le vote obligatoire dans l'élection au 1^{er} degré.

§ 1^{er}. — *Généralités.*

I. Le vote obligatoire n'existe pas en France. — II. Projets divers ; Historique. — III. Subdivision du chapitre. — IV. Autres remèdes que le vote obligatoire.

I. — Cette solution si facile du vote obligatoire dans l'élection à plusieurs degrés va-t-elle aussi pouvoir trancher la question quand il s'agira du vote au premier degré, qui est le vote de la masse des citoyens majeurs, exerçant leurs droits politiques, celui^f qui fournit directement leurs membres à la Chambre des députés, aux Conseils municipaux, généraux et d'arrondissement, celui qui est à la base de tous les autres et

¹ Chavegrin, *Le vote*.

² Loi du 2 août 1875, art. 18.

qui, en fait, a le plus de retentissement dans le pays ? Il ne le paraît pas..... la pratique tout d'abord n'existe pas en France; l'expérience n'a été tentée de ci de là que très rudimentairement à l'étranger, et les raisons qu'on invoque pour ou contre restent encore dans le domaine de la spéculation.

II. — Cependant la question s'est posée officiellement chez nous à plusieurs reprises, et des hommes politiques ont déposé en ces dernières années des propositions tendant à généraliser à toutes les élections l'obligation imposée aux délégués sénatoriaux.

La première en date, depuis l'avènement de la troisième République, est la proposition Vallon, du 24 avril 1872, ainsi conçue :

« Tout électeur qui, sans motif légitime, n'aura point
« pris part au scrutin dans les élections aux Conseils
« municipaux et généraux et dans les élections poli-
« tiques, sera puni d'une amende égale au dixième de
« ses contributions personnelles et mobilières, sans pou-
« voir être inférieure à 5 francs, même pour ceux qui
« ne sont pas inscrits au rôle, ni supérieure à 500 fr. »

Ce projet de loi fut suivi d'autres analogues ne différant que sur des questions de détails dans la peine, et qui n'eurent pas plus de succès auprès des Chambres que leur aîné ¹.

Or, pourquoi n'a-t-on pas étendu au mode de votation à un degré, ce qu'on avait pu appliquer si aisé-

¹ Au cours des années 1873, 1875, 1882-1883, 1889.

ment à l'élection à deux degrés? Pourquoi à défaut d'application réelle tant de dissensions parmi les juriscultes ou politiciens qui ont cherché une digue au fléau croissant de l'abstention?

La réponse est aussi simple que l'est l'application du vote obligatoire dans le premier cas. Pour être applicable au même titre, il faudrait qu'il eût le même fondement légal, or toute différente est la situation de l'électeur devant la nation suivant qu'il vote au premier ou au deuxième degré.

III. — C'est ce que nous allons tâcher de démontrer dans le deuxième paragraphe, en faisant ressortir que ce qui est équitable pour l'un, friserait l'abus de pouvoir pour l'autre, étant donnés les principes sur lesquels repose l'appel des citoyens au suffrage universel. En deuxième lieu, le moyen employé pour sanctionner l'obligation dans le cas déjà étudié ne saurait s'appliquer au cas dont nous allons parler — nous tâcherons de montrer pour quelles raisons. — Le vice de cette sanction en théorie, l'examen critique des nouvelles sanctions proposées pour suppléer à l'insuffisance de la première feront l'objet du troisième paragraphe dans lequel nous ferons ressortir également les grosses difficultés que susciterait l'application des unes et des autres si elles étaient mises en pratique.

IV. — Mais avant d'aborder cette triple étude, nous tenons à déclarer que, pour être opposé au vote obligatoire, nous ne sommes pas pour cela partisan du *statu quo*, trouvant tout pour le mieux dans le meilleur des

mondes, ou pessimiste découragé au point de tout laisser aller à la dérive. — Non. — Telle n'est point notre pensée. — L'abstention existe; sans nous exagérer son importance les statistiques nous fournissent des chiffres qui sont, à bon droit, alarmants. — Seulement, comme nous le disions au début, est-ce bien l'attaque directe et brutale du mal qui arrêtera ses progrès? L'abstention ayant des causes multiples et connues, ne vaudrait-il pas mieux s'adresser à chacune d'elles, de même qu'il est préférable de drainer une source, puis une seconde, puis une troisième, isolément, que d'essayer de s'opposer par la force à l'envahissement du torrent que leur réunion aura formé? Un barrage brusquement dressé là où le flot avait coutume de passer à sa guise, aura bien des chances d'être emporté, d'autant mieux qu'il reposera sur des bases moins solides, et qu'on aura, dans sa construction, négligé quelque fissure, par où bientôt s'ouvrira la brèche fatale.

Il nous faudrait sortir du cadre de ce travail pour énumérer les procédés indirects qui tendraient à restreindre l'abstention. Nous renvoyons pour cela à l'exposé très détaillé qu'en a fait M. le professeur Chavegrin dans son cours de 1898-1899. — Notre but ici est uniquement la critique du vote obligatoire tel qu'on l'a présenté ces temps derniers. Nous revenons à notre sujet.

§ II. — *Fondement du vote obligatoire. — Peut-on justifier l'obligation au vote dans l'élection au premier degré ?*

I. Différence essentielle entre la situation de l'électeur au premier degré et l'électeur mandataire du deuxième degré. — II. Comment justifie-t-on la contrainte ? — Théories du vote-droit et du vote-fonction. — III. Le vote est-il une fonction ? Réfutation des précédents invoqués. — IV. Le vote est-il un droit ? « Le Contrat social ». — Argument à l'appui : historique du vote. — V. L'intérêt général excuse-t-il l'atteinte portée à la libre jouissance du droit de vote ? — VI. L'idée de contrainte va à l'encontre de la conception populaire de la nature du droit de suffrage, et de sa portée. — VII. Le vote obligatoire a besoin d'être sanctionné.

I. — Reprenant ce que nous disions à propos de l'élection à deux ou plusieurs degrés, nous poserons cette question : L'électeur au premier degré est-il dans l'obligation de voter ?

La question est beaucoup plus complexe, car les situations sont toutes différentes. L'électeur à plusieurs degrés est lié par une convention ; la source de son obligation à voter est bien nette et rentre dans les règles du droit commun. Rien d'étonnant à ce qu'il soit forcé d'accomplir l'acte stipulé. Mais l'électeur au premier degré qui n'a promis et accepté quoi que ce soit, n'a pas contracté d'obligation et ne peut être contraint à l'exécution de l'acte électoral en vertu des mêmes principes.

Toutefois on pourra constater l'absence de contrat et arriver néanmoins aux mêmes conséquences. Une obli-

gation ne naît pas seulement d'une convention, et pour avoir une source différente, elle n'en aura pas moins un résultat identique, c'est-à-dire la nécessité où se trouvera l'électeur de s'acquitter du vote.

Des obligations de ce genre ne sont pas rares dans les rapports d'individu à société et nul ne songe à les nier.

II. — Cependant, puisque nous écartons l'idée de convention, il faut, de toute nécessité, chercher un autre fondement à l'obligation qui nous occupe.

Nous nous doutons bien, en premier lieu, qu'on peut constater l'existence d'une convention actuelle entre l'électeur présent et la société, et invoquer un contrat social antérieur à l'une et à l'autre. Mais rien n'est plus douteux qu'un tel pacte et celui même qui en eut l'idée première et la rendit célèbre, J.-J. Rousseau serait, par ses conclusions, opposé au vote obligatoire. Il vaut beaucoup mieux, et c'est ce qu'on fait généralement, chercher l'explication de cette obligation dans l'idée d'un *devoir social* qui ne serait qu'une des nombreuses conséquences de la Loi éternelle, puisque nécessaire, d'après laquelle chaque individu doit concourir à la vie de la collectivité... En partant de ce principe, nous arrivons encore à considérer le vote comme un mandat qui ne serait pas consenti mais conféré.

Nous ne songeons pas à mettre en doute la réalité de cette loi primordiale et ses applications dans les relations sociales. Mais au principe indéniable de la subordination des efforts particuliers aux besoins sociaux,

s'oppose un autre principe non moins intangible : le RESPECT *des droits individuels* sans lequel une association d'hommes ne saurait se maintenir. — Les deux idées sont contradictoires dans bien des cas, et ce que nous admettrions en vertu de la première, si elle était seule, devra être repoussée au nom de la seconde. La vie n'est qu'une suite perpétuelle de cette opposition des droits du particulier et des droits de la société. Dans la solution à donner au conflit, c'est naturellement la collectivité qui prime l'individualité, et l'intérêt social qui doit l'emporter sur l'intérêt particulier. Cette solution sera d'autant plus simple que le droit de l'individu sera mal établi et son existence discutable. Mais si, au contraire, il est reconnu et consacré par un usage constant, la *société elle-même* peut être intéressée au maintien de ce droit particulier autant que de son droit propre. C'est alors que surgit la difficulté de concilier les deux principes, mais pour qu'il en soit ainsi, il faut nécessairement constater chez l'individu la présence d'un droit, et d'un droit tel que la société gardienne des droits individuels ne saurait y toucher sans s'amoindrir.

Nous expliquons notre pensée en revenant au vote.

L'intérêt social exige que l'électeur s'acquitte de son vote ; il y a donc pour lui obligation réelle, et s'il ne s'exécute pas, la société lésée a le droit de l'y contraindre par la force.

L'individu, en votant, accomplit à ce point de vue une fonction publique, et si rien ne vient contrecarrer

ce principe d'obligation, nous ne nierons pas qu'on puisse pousser jusqu'à la contrainte les conséquences de l'obligation et la subordination de l'individu à la société.

Mais si, d'autre part, il y a dans le fait de donner au suffrage un droit personnel à chaque citoyen, droit défini ou consacré par l'usage, il est plus douteux qu'on puisse avoir recours à la force pour contraindre le bénéficiaire à s'en servir, car c'est la caractéristique d'un droit que de pouvoir l'exercer en toute liberté.

Voilà donc les deux principes en présence ; ils sont en contradiction et on ne peut donner pleine satisfaction à l'un sans toucher à l'autre.

La solution à donner à la question du vote obligatoire n'est donc pas la même, si l'on considère l'obligation sociale comme seule existante, ou au contraire en concours avec un droit indéniable de l'électeur.

Nous arrivons aussi aux deux déjà anciennes théories, puisqu'elles remontent au xviii^e siècle, du *vote-fonction* et du *vote-droit*. Du choix entre les deux dépend la réponse à donner au principe — nous ne disons pas encore à l'application — du vote obligatoire.

Ces deux théories, à peu près contemporaines l'une de l'autre, ont marché parallèlement, faisant chacune leurs adeptes, depuis leur origine jusqu'à nos jours.

Les voici nettement posées :

1^o Le vote est-il une pure *fonction* que la nation délègue à chacun de ses membres, et, au besoin, lui impose au nom de la Souveraineté qui ne réside qu'en

elle et dont les citoyens ne sont que les sujets ou les instruments?

Ou bien :

2° Le vote est-il un *droit inhérent à chaque individu*, en vertu de son seul titre « d'être sensible » et dont, par conséquent, chacun est libre d'user dans la mesure qu'il lui plaît, ou qu'il peut répudier si tel est son bon plaisir ?

Disons tout de suite qu'ainsi exprimées, ces deux théories sont trop exclusives. A notre avis, la vérité est entre les deux, c'est-à-dire que le vote est en effet un mandat social, mais pas cela seulement et constitue en même temps un droit personnel à son titulaire.

Le langage courant nous fournit une preuve de cette double nature, puisque les partisans de l'un et de l'autre système emploient indifféremment les deux mots de *devoir* et de *droit* électoral.

Ce que nous voudrions faire ressortir, en étudiant ces deux propositions extrêmes, c'est qu'elles ne sont pas incompatibles et qu'on peut croire au devoir de l'électeur sans nier son droit. C'est là l'essentiel, car, ce droit admis, la contrainte à l'obligation ne s'impose plus d'elle-même, et il faut alors mettre en balance les intérêts respectifs de la nation et de l'électeur pour savoir qui doit l'emporter sur l'autre pour le bien général ; c'est ce que nous ferons après l'exposé de ces deux théories.

III. — La théorie du vote-fonction qui a pour elle d'être contenue dans la Déclaration des droits de

l'homme et du citoyen, et d'avoir inspiré toutes nos constitutions, à l'exception de celle de 1793 qui demeura lettre morte, est naturellement celle sur laquelle s'appuient les partisans du vote obligatoire. Elle émet le principe de la Souveraineté nationale, ainsi conçue :

« Le principe de toute souveraineté réside *exclusive-ment* dans la nation. — Nul corps, nul individu ne peut « exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

Ainsi s'exprime l'article III de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Il est aisé de concevoir, en admettant ce système de nation souveraine à l'exclusion de ses membres, que cette même nation puisse confier, restreindre, supprimer l'exercice de sa souveraineté déléguée, et, à l'inverse, qu'elle peut l'imposer et poursuivre quiconque refuse le dépôt, puisqu'elle est seule maîtresse et gardienne de tous les pouvoirs. L'électeur est mandataire du droit de suffrage, et si, en fait, il l'exerce, ce n'est que par délégation révocable à merci.

Ce système a eu, il a encore de chauds défenseurs et s'appuie sur des précédents solides. Les constitutions de 1791, de l'an III, celles qui les ont suivies, monarchiques ou républicaines, se sont inspirées de ce principe de souveraineté nationale. Barnave disait en 1791 : « La qualité d'électeur n'est qu'une fonction publique à laquelle personne n'a droit. »

Royer-Collard, sous un autre régime, pensait de même : « L'électeur exerce non pas un droit, mais une fonction. »

Et M. de Broglie niant le « droit de nature » du vote, ajoute : « C'est un droit social institué dans l'intérêt de la communauté. »

Voilà donc l'idée clairement dégagée : le vote n'est qu'une fonction publique, et les électeurs, simples fonctionnaires, devront se soumettre aux conditions d'exercice que leur imposera le pays.

De là à conclure à la légitimité du vote obligatoire, il n'y a pas même un pas ; c'est une déduction logique du principe. Nul ne niera qu'un fonctionnaire, un employé quelconque d'une administration ne puisse être forcé d'accomplir sa besogne journalière, et ceci sous peine d'encourir un châtement qui pourra aller jusqu'au retrait de la charge à lui concédée et comme telle révoicable au gré du concédant. Mais pour constater la justesse des conséquences, sommes-nous tenus de croire à la vérité de l'axiome émettant que le vote est une fonction, rien qu'une fonction à laquelle personne n'a de droit ? En politique, moins qu'en toute autre matière, il n'y a d'axiomes, et il faudrait prouver par des raisonnements ou, à leur défaut, constater par des exemples l'exactitude de la proposition. Or, telle qu'elle est présentée, elle ressemble fort à un postulat.

Les partisans s'appuient sur des précédents, disant que c'est bien suffisant, puisque tant d'autres obligations semblables sont acceptées sans que nul ne songe à protester. Soit ; voyons ces rapprochements.

Les électeurs, dira-t-on, remplissent une fonction publique qui est comme celle des jurés en matière cri-

minelle dévolue à de simples citoyens ¹. Mais n'y a-t-il pas là, au moins, une assimilation prématurée? C'est bien, en effet, une simple fonction que remplit le juré, car nul ne songera à soutenir qu'un particulier a le droit de juger ses semblables, — seulement de ce que nous trouvons des fonctions, exclusives de tout droit, fort bien admises dans notre législation, il ne s'ensuit pas que le vote en soit une semblable. Or, c'est justement ce qu'il faut prouver. Cette constatation nie une espèce de droit : celui pour l'individu isolé de rendre la justice; elle condamne le lynchage et ses dérivés, mais elle n'établit pas qu'il ne puisse y avoir d'autres droits attachés à l'individu, entre autres celui de voter.

On rappelle encore certaines dispositions en vigueur et restreignant le droit de vote. Telles sont l'interdiction temporaire de voter pour les hommes présents sous les drapeaux, les déchéances pénales prononcées contre les condamnés, les conditions de résidence auxquelles doit satisfaire l'électeur, et même l'exclusion des femmes du suffrage universel ². Comment, dit-on, la loi pourrait-elle en user ainsi avec des citoyens qui seraient en possession du vote comme d'un bien? Mais ne sont-ce pas des dispositions purement réglementaires en ce qui concerne les militaires et les conditions de résidence des mesures ayant trait à la police intérieure?

Elles ne nient ni n'affirment un droit; elles n'en ont pas la prétention, mais elles organisent son exercice

¹ Ducrocq, *Législation électorale*.

² *Ibid.*

pour le bien public, consacrant une fois de plus l'idée de subordination de chacun aux besoins communs, et il n'est pas permis d'en conclure à l'inexistence d'un droit.

Il en est de même pour les condamnés; c'est dans l'intérêt général qu'on leur retire la faculté de se prononcer en matière politique; c'est aussi et surtout une mesure pénale, issue de ce principe que la société a le droit de se défendre en ayant le pouvoir. On ne nie rien aux repris de justice; on leur ôte une prérogative; ne prive-t-on pas les assassins de leur tête sans avancer pour cela qu'ils n'ont plus de droit à la vie? A ce compte-là, le vote obligatoire pourra être admis mais sans être justifié, ce qui friserait l'arbitraire.

Quant à l'exclusion des femmes, on prouvera difficilement la légitimité de cet ostracisme, bien qu'il soit séculaire; les efforts faits en leur faveur depuis quelques années montrent assez qu'il y a là tout au moins sujet à discussion. Nous, nous voyons au contraire, dans ce mouvement, une preuve de ce que, de plus en plus, le vote est considéré comme un droit, puisque d'une part, les progrès du féminisme sont indéniables — et que, d'autre part, le fait de revendiquer une chose suffit, il semble, à placer cette chose dans la catégorie des droits.

En somme, tous ces exemples sont peu concluants, et bien loin d'établir un principe, ils ne peuvent même pas servir à la justification solide d'un *modus vivendi*, en qualité de précédents — car la question est tout autre.

Si, à l'inverse, nous employons aussi des exemples, nous trouverons celui-ci, qui, pour ne pas être très satisfaisant, comme toute comparaison, n'est pas moins fort contre la théorie, que ne le sont, pour elle, ceux que nous venons de citer.

Le vote, dit-on, est une fonction. Or, quelle idée se fait-on chez nous de la fonction, de son titulaire, et comment est-elle conférée ?

Le fonctionnaire est tenu à sa tâche en vertu d'une obligation, mais d'une obligation née d'un contrat et soumise par conséquent aux règles ordinaires de toute convention ; il y a eu consentement, consentement libre des deux parties, le contrat est bilatéral et comporte des charges réciproques.

Or, nous avons vu qu'aussi loin qu'on fasse remonter l'assimilation, on ne fera jamais du devoir de voter le résultat d'une convention telle que nous la comprenons et telle que celle qui lie le fonctionnaire.

Nous n'insistons pas sur ce rapprochement, on peut supposer des fonctions qui n'aient pas la même origine que les emplois salariés dont nous parlons.

Mais les conséquences seraient identiques, et le vote considéré comme une simple charge politique serait à l'exemple de la charge réglementée, retirée, imposée au gré de la société ? Cependant la pratique ne nous montre-t-elle pas tout le contraire ? Comment avec cette conception expliquer l'universalité et l'égalité du suffrage ? Pourquoi la nation ne confère-t-elle pas ce droit à qui bon lui semble, à l'exclusion des autres comme

elle en use avec les charges publiques? Pourquoi ne s'arroge-t-elle le pouvoir de retirer arbitrairement à ceux qui ont cessé de lui plaire, pour le conférer à d'autres? Pourquoi n'en réglemente-t-elle pas à son gré l'étendue, la portée et la jouissance suivant l'importance du titulaire? Comment expliquer, en un mot, tous les principes sur lesquels repose le suffrage universel?

Il nous semble que l'électeur français est dans une autre situation qu'un fonctionnaire, essentiellement révocable et qu'envisager de la sorte le vote est s'en faire une idée bien peu élevée. Mais l'expérience est, en outre, opposée à cette conception car, des questions de réglementation mises à part, le vote demeure intangible, perpétuel et distribué également entre tous les citoyens. Or, comment justifier cette différence sinon par la présence d'un droit personnel à l'électeur?

On nous a cité à l'appui de la thèse du vote-fonction des exemples ayant trait à des exceptions : ce n'est pas ainsi qu'on peut asseoir une règle. Nous exposons en sens inverse un principe général, celui qui sert de base à notre organisation de la consultation populaire. A moins de nier la justesse de cette organisation on est bien forcé d'y reconnaître la présence d'un facteur venant contrebalancer la souveraineté nationale qui, si elle était seule, réglementerait à son gré la répartition des suffrages. C'est ce facteur que nous appelons le droit individuel du citoyen.

La pratique ne nous semble donc pas justifier cette

conception du vote-fonction quoiqu'on s'y soit référé. Alors en existe-t-il une démonstration ? Si elle existait il est aisé de penser qu'on l'aurait présentée avant de simples exemples, mais la proposition restera toujours à prouver, malgré les commentaires des termes de la Déclaration des Droits de l'homme, malgré les précédents des constitutions et les assertions de jurisconsultes certes très éminents.

Affirmer que le vote est une simple fonction, surtout comme on l'a fait, en vertu d'une loi primordiale et en quelque sorte éternelle, c'est émettre un axiome. On ne le prouvera pas parce que rien n'est moins connu que l'origine des sociétés et que la forme de l'accord qui lia les hommes de la préhistoire, si toutefois accord il y eut. D'autre part, accepter la proposition comme un dogme ne nous satisfait pas non plus parce que, en matière sociale et politique, il ne faut pas abuser des lois primordiales ; parce que tout y est relatif et temporel. Et à ceux qui invoquèrent un semblable principe pour fonder leur doctrine de souveraineté nationale, indivisible, on aurait pu répondre que les peuples avant eux s'étaient annihilés et asservis à un despote au nom d'une loi, de milliers d'années plus vieille que leur jeune théorie, loi qui passait jusque-là pour tout aussi primordiale.

Sait-on ce que nous réserve l'avenir politique ? Et quand on aura trouvé ainsi un certain nombre de systèmes, tous qualifiés également, en leur temps, de lois immuables et originelles, à laquelle de ces lois faudra-

t-il se référer pour dire : Voici la vraie, celle qui a présidé à la formation des sociétés ?

Et pourtant nous croyons à une part de vérité dans cette théorie du vote-fonction : c'est un devoir qui lie l'électeur et ceci parce que sans exagérer les lois absolues, nous sommes forcés de reconnaître l'existence de cette loi nécessaire d'après laquelle l'individu doit concourir à l'existence commune. Mais ce que nous nous refusons à admettre, c'est l'exclusivisme de la proposition refusant au citoyen un *droit* à ce qu'il *doit* accomplir. Il est naturellement plus commode de raisonner ainsi pour asseoir irréfutablement le principe de la contrainte légale à voter, car si nous reconnaissons l'existence du droit individuel, il va entrer en lutte avec l'obligation sociale, et avant de recourir à la force il faudra trancher la question de savoir qui, dans le cas, doit l'emporter, du droit individuel ou de l'intérêt général.

IV. — On fait remonter l'idée d'après laquelle le vote serait un droit attaché à l'individu à J.-J. Rousseau. C'est lui, en effet, qui en a posé les bases dans le *Contrat social* : « J'aurai bien des réflexions à faire sur le simple droit de voter dans tout acte de souveraineté, droit que rien ne peut ôter aux citoyens », dit-il en définissant la souveraineté. Depuis, la théorie a été exagérée et est tombée en sens opposé dans le même exclusivisme que la théorie du vote-fonction. Elle en a été le contrepied, ne reconnaissant que le droit individuel, à l'exclusion de tout droit national. La constitution inappliquée de 1793 s'inspira de ce principe et Condor-

cet qui en présenta un des projets, émettait l'idée d'après laquelle les droits politiques sont des droits de nature qui dérivent essentiellement de la qualité « d'être sensible » des hommes.

Il nous paraît aussi difficile de fonder sur des raisonnements l'existence d'un droit semblable que de prouver que le vote n'est qu'une fonction.

Mais répudier cette explication trop extrême suffit, nous l'avons vu, à reconnaître l'existence d'un principe opposé qui ne peut être autre chose qu'un droit appartenant à l'électeur.

Nous ne nous en tiendrons pas là pourtant, et à défaut de preuves mathématiques, nous présenterons les arguments qui nous paraissent militer en faveur de notre conception du vote-droit. Et d'abord, pourquoi chercher une preuve ?

Un droit est-il une chose éternelle et immuable ? Nous ne le croyons pas ; on l'a dit souvent : les droits ne sont que des usages continus, tout étant essentiellement temporel et relatif dans l'état politique des nations. — Tel est le droit de propriété ; on ne dira pas que la possession pendant trente ans, justifie, au point de vue philosophique, la rétention de la chose par celui qui l'a ainsi possédée et qui va en être désormais le légitime propriétaire, ni qu'il puisse la garder en vertu d'une loi antérieure à toutes les conventions humaines. Il vaut donc mieux laisser la philosophie et les raisonnements abstraits, et voir si un fait a acquis le titre de droit en suivant sa genèse.

Prenons donc le vote à partir de son apparition dans notre société actuelle et sans essayer de le faire remonter à aucune loi naturelle datant de l'origine des mondes, voyons comment il fut envisagé par ceux qui proclamèrent sa nécessité, comment il fut conquis et implanté dans nos mœurs.

Nous savons déjà comment J.-J. Rousseau, qui fut un des plus directs précurseurs de l'émancipation politique des Français, comprenait la participation de chacun au gouvernement. Ne sont-ce pas ses adeptes — éclairés d'ailleurs encore par les publications des autres publicistes du XVIII^e siècle — qui déchaînèrent ce formidable mouvement qui fut la Révolution ? Or, que voulaient-ils ? Être appelés à donner leur avis dans les affaires publiques ; remplacer l'autocratie par le gouvernement de tous. Mais quel fondement avaient-ils à réclamer, s'ils ne croyaient pas que quelque chose leur était dû ?

Et comment appelle-t-on la relation existant entre le réclamant et l'objet réclamé, sinon un droit ? Nous n'avons pas d'autre vocable dans la langue.

Ceci, personne ne songera à le nier, mais on dira probablement : « Le droit au suffrage existait dans l'esprit des citoyens, mais ils le réclamèrent par la nation, qui, seule, incarne la souveraineté, et ils n'agissaient qu'en qualité d'instruments. »

Mais qu'était la nation, en politique, avant que son émancipation ait été proclamée ? Elle fut constituée, *en fait*, grâce aux efforts individuels qui sont forcément

antérieurs à sa formation effective, et il faut bien admettre que ces efforts particuliers ont eu un mobile. Or, où chacun aurait-il pris ce mobile, sinon dans sa propre conscience d'être un homme libre, ayant des droits ?¹

On objectera encore : « La nation souveraine n'existait pas en fait, c'est vrai, avant que la Révolution ne l'eût dégagée des liens de l'ancien régime, mais n'existait-elle pas de longue date dans le cerveau de chacun de ceux qui, plus tard, l'affranchirent, de leurs prédécesseurs, les écrivains libéraux, et les uns et les autres n'ont-ils pas pu revendiquer des droits pour une entité déjà conçue et existant *en puissance* ? » A quoi nous répondrons : Avec quels éléments les penseurs philosophes, etc., auraient-ils forgé leur conception de la nation, sinon en se regardant eux-mêmes, et en généralisant ? Quels droits auraient-ils attribués à leur abstraction en dehors de ceux qu'ils connaissaient et qu'ils connaissaient pour les sentir en chacun d'eux ?

La nation n'étant que la réunion de plusieurs individus, n'existant qu'autant qu'ils existent, n'ayant de qualités ou de défauts que par la réunion des qualités

¹ Cette opinion se dégage nettement des discours prononcés à l'assemblée constituante par Pétion : « Tous les individus ont le droit de concourir à la formation de la loi.... Nul ne peut être privé de ce droit sous aucun prétexte et sous aucun gouvernement ». — Robespierre : « La souveraineté réside dans le peuple, dans tous les individus du peuple ». — Condorcet : «.....les droits politiques que les hommes ont reçus de la nature et qui dérivent essentiellement de leur qualité d'être sensible ».

et défauts individuels, n'a d'autres droits que la réunion des droits de chacun. Et de même que l'existence de l'individu doit précéder celle de la nation, de même le droit individuel doit préexister au droit national.

Le principe de représentation une fois admis on put bien, à une époque où l'abnégation était de bon ton, et une mesure de prudence, s'effacer devant l'intérêt général, et placer tous pouvoirs entre les mains d'une personne morale, qu'on appela Nation. Seulement on oublia que ce n'était pas cette personnification qui avait conquis son privilège, mais bien les individualités qui la composent chacune pour sa part en vertu du droit que chacune croyait y avoir. Et nous pensons bien ne pas être téméraire en affirmant — certaines ambitions particulières écartées — que tout révolutionnaire travaillait certes pour le bien commun, mais avec la ferme conviction que lui-même avait à conquérir quelque chose. Croit-on que cet idéal était d'obtenir une simple fonction, et que l'on se battit avec l'acharnement que l'on sait, pour — en cessant d'être l'esclave d'un seul — devenir l'esclave de tous ?

La Révolution faite, et la Nation installée en son trône de souveraine, on s'aperçoit qu'il y a des lacunes dans cet appel de tous aux affaires de l'État. — Tout le monde ne vote pas. — Les constitutions viennent peu à peu appeler des catégories oubliées, ou jugées trop infimes, à donner leur suffrage. Or, qui est-ce qui réclame ? Est-ce la Nation ? Alors elle demande d'autres fonctionnaires ; mais à quoi les demanderait-elle, puis-

qu'elle est la seule maîtresse ? A eux-mêmes ?.... Mais en fait, ce sont justement les intéressés qui se plaignent. — Il faut bien reconnaître l'existence de personnalités isolées en désaccord avec la Nation. — Ce sont des fractions qui revendiquent quelque chose et on le leur accorde, donc on reconnaît l'existence d'un droit leur appartenant, d'une fraction de droit, par conséquent. Pourquoi nier alors, sinon la souveraineté, au moins un droit fractionné ?

De constitution en constitution, à travers les luttes qui les font se succéder les unes aux autres, nous arrivons en 1848. — Alors le peuple donne son suprême effort, il conquiert pour la totalité de ses membres sans distinction de cens, le droit au vote et le suffrage universel est proclamé. Les derniers déshérités de la politique désiraient-ils une fonction ? ou croyaient-ils avoir un droit comme les autres à partager la conduite de l'Etat ?

L'histoire d'une Révolution ne laisse guère de doutes à ce sujet, et ces formidables élans des foules, l'âpreté de ces luttes qui furent sanglantes ne peuvent s'expliquer qu'avec, au fond, un intérêt personnel. Ne sont-ce pas des phases de la grande lutte pour la vie ?

V. — Que le vote ait été dès son apparition, et en dépit des écrits et des discours des politiciens de l'époque, considéré comme un droit individuel, cela ne nous paraît pas douteux. Cette constatation suffit aussi, il nous semble, pour en démontrer l'existence, car nous ne voyons guère comment établir un droit sinon par

l'usage qu'on en a fait. Ce point acquis, nous nous trouvons en face de la contradiction que nous signalons en débutant.

L'intérêt général demanderait que tous les citoyens fussent contraints à accomplir leur devoir ; d'un autre côté cette contrainte va porter atteinte au libre exercice du droit de l'individu. Qui doit l'emporter dans la lutte ? Telle est la question qu'il faut résoudre et dont dépend l'établissement ou le rejet du vote obligatoire.

Si nous nous reportons à ce qui se passe généralement, nous verrons qu'en cas de compétition entre les deux, c'est l'intérêt général qui doit l'emporter sur le particulier. Ceci est le fond même de la vie des nations.

Les exemples sont nombreux de droits personnels parfaitement reconnus qui sont imposés à l'individu, quitte à en enrayer la libre jouissance, par ce seul fait que la vie sociale en dépend.

Nous ne citerons que la tutelle, qui est pour le père un droit indéniable, mais qu'il ne peut refuser d'assumer, pas plus, en son absence, que les parents ou alliés désignés pour le remplacer.

On peut donc avec nous reconnaître l'exactitude de la théorie du vote-droit et conclure néanmoins à l'obligation légale.

Le tout est de savoir où est le véritable intérêt social. Si la société a des prérogatives qui priment celles des particuliers, il ne faut pas oublier non plus qu'elle doit veiller à l'intégrité des droits des individus sous peine

de désagrégation. L'individu est le soutien de la société, qui en retour de ses services lui garantit l'existence et le respect de ses droits. C'est un échange nécessaire, sans lequel la collectivité ne pourrait subsister. De sorte que le maintien d'un intérêt particulier peut très bien être d'intérêt général, tout en lui paraissant opposé, et ce qu'il faudrait savoir c'est ce qui serait le plus utile au bien public du triomphe du droit social sur le droit individuel ou du maintien du droit individuel à l'encontre des besoins apparents du corps social.

VI. — Ceci est une question de fait, et il y a autant de solutions que de questions. Pour le cas particulier de vote, il importe donc d'examiner la situation réciproque de la nation et de l'électeur avant de dire qui doit le céder à l'autre du devoir social ou du droit individuel.

La nation a besoin d'électeurs, beaucoup se débent : puisqu'ils sont liés envers elle, il paraît assez naturel qu'elle les oblige à voter. Mais inversement l'électeur a conscience de son droit ; la contrainte lui paraîtra une atteinte à ce droit qui se trouvera amoindri.

Le véritable intérêt général sera-t-il d'avoir des voix coûte que coûte, au risque de froisser de justes susceptibilités ou de maintenir intactes les libertés qui font la force de la nation ?... C'est qu'il faut se souvenir qu'en France l'idée de suffrage alla toujours de pair avec l'idée de liberté. Il fut conquis avec elle par la Révolu-

tion. De 1789 à l'an VIII on crut l'étendre à mesure que le droit de vote s'offrait à plus de citoyens. L'ivresse de l'Empire passée, quand le peuple s'aperçut qu'il avait été mené sans qu'il eût mot à dire, on réorganisa les élections de manière à ce que la portée de la consultation populaire ne fût plus illusoire — en même temps qu'on obtenait un régime plus libéral.

La Restauration et la Monarchie de Juillet ne sont que des étapes de cet acheminement ¹. Et quand enfin on eut emporté le suffrage universel, le peuple crut être arrivé au *summum* de la liberté.

Comment maintenant faire accepter l'idée de contrainte au nom d'un principe qui alla toujours de pair avec l'idée de liberté?

Quoi qu'on en dise, les masses jugeront l'obligation comme une atteinte au libre exercice d'un droit, et en cela consiste le danger de l'application du vote obligatoire.

On peut ne pas croire au droit individuel, considérer le vote comme une simple fonction, un mandat délégué par la société : Alors le vote obligatoire est admissible en principe sans aucun doute. Mais si on admet ce *droit* — et c'est notre opinion — droit qui se trouve en opposition avec les *besoins sociaux*, on ne peut se décider pour ou contre l'obligation qu'après avoir choisi entre les deux.

La question peut être différemment résolue et il est

¹ Abaissement du cens de 300 à 200 fr. en 1831, soit un écart de 90.000 à 240.000 électeurs entre 1820 et 1848.

certain qu'on pourra en droit strict sacrifier le particulier au général, mais en France, étant donné l'existence indéniable du droit de l'électeur, la conscience qu'en a la foule, et la portée qui lui est attribuée, on ne saurait sans grand préjudice y toucher, et notre avis est qu'en face de cette situation l'intérêt général lui-même exige qu'il soit respecté.

VII. — D'ailleurs la justesse de cette solution apparaîtra surtout par l'examen de ce que la pratique nous réserve. Nous savons ce que nous avons à perdre en établissant l'obligation; il faudra voir ce que nous pourrions y gagner. Si les résultats ne sont pas ce qu'on attend, à plus forte raison dirons-nous qu'il n'est pas la peine pour eux de compromettre le bon ordre public. Nous jugerons de ces effets pratiques du vote obligatoire en étudiant les diverses sanctions qui sont destinées à le rendre efficace.

Car, que serait une telle obligation si elle n'était sanctionnée, c'est-à-dire munie d'une *peine* que sauraient devoir encourir les contrevenants?

De bons esprits, un peu optimistes, assurément, ont soutenu que l'obligation suffisait à en imposer par son caractère légal. Nous savons bien qu'une disposition semblable existe en Suisse, dans les cantons d'Uri et de Neuchâtel. Dans ce pays si attaché à ses coutumes, si respectueux de la Loi et des pouvoirs, cette obligation purement morale peut suffire. Mais en France... Il est bien à craindre que ce ne soit une mesure dérisoire. C'est pourquoi nous allons maintenant examiner

dans *leurs fondements* et *leurs applications*, les différents modes de sanction qui ont été mis en avant, pour forcer pratiquement les abstentionnistes à aller au scrutin.

§ III. — *Examen critique des différentes sanctions proposées.*

I. Classification des sanctions. — II. A. *Sanctions collectives.* — II. B. *Sanctions individuelles.* — III. Sanctions purement morales. — La réprimande. — L'affichage. — IV. Déchéances positives. — Privation du droit de vote. — Privation des droits civils et de famille. — V. Sanctions pécuniaires. — L'amende. — Condamnation aux frais de l'élection. — VI. Sanctions en général. — Difficulté pour les tribunaux d'en poursuivre l'application.

I. — Lorsqu'il s'est agi de fournir des projets de sanctions au vote obligatoire, on n'a eu naturellement qu'à se reporter à ce qui existait déjà en fait pour l'élection sénatoriale. Nous savons que deux moyens de contrainte se présentaient : les peines corporelles et l'amende.

Nous avons vu pourquoi on avait dû repousser le premier ; quant à l'amende qui offrait suffisamment de garantie, on l'a retenue et mise en pratique.

Les mêmes raisons qui firent écarter la contrainte par corps dans le premier cas, doivent la faire réprouver dans le second. Il est inutile d'insister sur ce point. Quant à l'amende, elle a été proposée et nous l'examinerons en temps et lieu.

Mais comme on a jugé ce seul procédé insuffisant, on a

eu recours à d'autres, et leur étude demande de plus amples développements. L'amende trouvera sa place parmi eux dans la division que nous avons adoptée.

Ces sanctions se divisent naturellement en deux catégories : les unes sont *collectives*, frappant la circonscription électorale tout entière, dans laquelle les abstentions se sont manifestées. Les autres sont *individuelles*, c'est-à-dire qu'elles frappent seulement le coupable, l'abstentionniste.

Nous allons successivement passer en revue ces différentes sortes de sanctions et voir si on peut *les justifier dans leur principe*. Passant à *l'application*, nous verrons, pour chacune d'elles, si le but qu'on se propose sera atteint en effet, et si les difficultés soulevées ne seront pas excessives, au point d'en enrayer la pratique par son impossibilité même.

II. — A. *Sanctions collectives*. — Les diverses sanctions collectives qui ont été appliquées (à l'étranger) et qu'on pourrait prôner pour la France, se ramènent, à part des questions de détails, à une seule qui consisterait à priver la circonscription où les abstentions se seraient produites trop nombreuses du bénéfice de l'élection, c'est-à-dire de son représentant pour un laps de temps variable. Cette sanction s'appuie sur des précédents historiques. En Angleterre, jusqu'au commencement du *xix^e* siècle, on privait le *bourg* où la corruption avait été trop éhontée, non seulement de son député pour l'élection présente, mais de sa franchise pour l'avenir.

Une déchéance analogue est admise dans le Grand duché de Bade, mais pour des élections d'un ordre spécial. D'après une loi de 1880, les *collèges universitaires* de Fribourg et de Heidelberg ont droit à un représentant à la Chambre-Haute, représentant dont ils sont privés, si la majorité absolue des électeurs n'a pas figuré au scrutin. Il y a lieu d'ajouter que la mesure n'est que temporaire.

Nous n'avons pas à faire la critique d'un système pratiqué en Angleterre et d'ailleurs tombé en désuétude. Mais il serait téméraire d'essayer de s'appuyer sur un tel exemple, pour légitimer, en France, un semblable procédé. Le système anglais des franchises, qu'il rappelle, ne saurait s'acclimater chez nous, et tout ce qui y serait emprunté revêtirait, par là même, un caractère antidémocratique. La même réflexion est à faire au sujet de la loi badoise que nous venons de citer. Les corps universitaires allemands, d'allure moyen-âgeuse, ne sauraient être comparés au collège électoral français, fruit de trois Révolutions successives. Tout au plus, pourra-t-on trouver là une idée.

Mais il existe, à côté de nous, dans un pays démocratique, un précédent plus sérieux. C'est dans le canton de Genève la privation pour la circonscription fautive de sa représentation élective. Devons-nous suivre un pareil exemple? Naturellement, les partisans de la sanction collective répondront oui, et la raison qu'ils font valoir pour légitimer un châtement aussi général que celui qui consiste à rayer purement et simplement

toute une partie du territoire de la représentation nationale, se soutient assez bien.

L'élu d'une minorité, diront-ils, ne peut pas se prétendre le député du collège qui l'a nommé; il n'incarne que les opinions de quelques-uns, tandis que celles des autres, de ceux qui se sont abstenus, pourront être toutes différentes. En ce sens, il est inutile, puisqu'il ne représente pas, à proprement parler, la circonscription, et on peut le supprimer.

Nous ne nierons pas la justesse de ce raisonnement, l'élu, dans ce cas, n'est pas l'élu de tous, et c'est bien ce qui fait le danger de l'abstention généralisée, mais ce que nous réprouvons, c'est la conclusion. Pourquoi et de quel droit, punir les innocents pour les coupables? Les bons électeurs, peu nombreux si on veut, en seront-ils pour cela moins électeurs, se seront-ils moins dérangés, et n'auront-ils pas tout autant d'intérêts à défendre que si les abstentionnistes s'étaient eux aussi exécutés? Cela va contre tous les principes de justice, et ce serait même d'une politique déplorable.

Que se propose-t-on en effet? Réduire l'abstention de manière à ce que la totalité, du moins la grande majorité des opinions, figure dans les assemblées législatives. Or on supprime d'emblée l'opinion de toute une portion de la population, sous prétexte qu'il est insuffisamment démontré qu'elle soit telle, vu le grand nombre d'électeurs qui se sont abstenus. Au moins en laissant les choses telles quelles, on a un représentant d'une minorité peut-être, mais en somme cela vaut mieux que rien.

Et nous irons même plus loin. Est-il bien vrai que ce représentant ne soit celui que d'une minorité ? Ne sera-ce pas aussi celui de la majorité ? On est tenté de le croire. Si cette majorité n'a pas bougé, c'est vraisemblablement qu'elle adhère tacitement au choix. « Qui ne dit rien, consent. » On peut bien se retrancher derrière la maxime en politique comme en toute autre matière. Si les abstentionnistes ne sont pas de cet avis, il leur est assez facile de protester en venant voter.

Du reste, de deux choses l'une : ou c'est réellement la minorité qui seule a voté, ou bien c'est une assez forte majorité. Nous avons admis jusqu'ici le premier cas, le seul pour lequel la mesure ne paraisse pas trop choquante.

Mais la pratique ne nous en a pas encore fourni d'exemples ; en France, heureusement, ce sont les abstentionnistes qui ont toujours été les moins nombreux. Alors le procédé risquerait fort de ne pas être de sitôt utilisable. Si, au contraire, on a la prétention de l'étendre pour réprimer la faute d'une faible minorité, ce sera sacrifier une masse de bons électeurs, les mettre dans la posture de quelques-uns qui ne veulent pas se déranger. C'est aller contre tout ce qui a été admis jusqu'ici chez nous, où la majorité a toujours primé la minorité ; c'est se priver bénévolement du suffrage de la meilleure partie de la population. Il n'est pas à souhaiter que le principe d'une semblable répression fasse des progrès : c'est d'ailleurs peu probable. On a assez d'autres moyens moins injustes à sa disposition et qui ont du moins pour eux de ne s'attaquer qu'aux coupables.

Nous arrivons ainsi aux *sanctions individuelles* qui sont assez variées et n'ont pas le même caractère pénal.

B. *Sanctions individuelles*. — Au point de vue des intérêts dans lesquels elles frappent l'abstentionniste, ces sanctions peuvent se diviser en deux classes : celles qui sont *morales* : elles ne s'adressent qu'au *citoyen* ; celles qui sont *pécuniaires* et de ce chef s'adressent à l'*homme* en lui infligeant une perte d'argent, une indemnité, une amende.

Sanctions morales. — Ces sanctions n'ont elles-mêmes pas toutes la même portée. Les unes, *purement morales*, ne touchent l'électeur fautif que dans son point d'honneur ; les autres sont des *déchéances positives*. Nous aurons à les étudier en détail.

III. — *Sanctions purement morales*. — Parmi les premières il faut ranger la *réprimande* qui consiste à reprendre publiquement le coupable de son indifférence.

Cette peine est bien peu sévère ; aussi sa portée ne sera-t-elle pas énorme. Si sa bénignité désarme toute critique, en revanche ses effets seront si peu considérables qu'il n'est guère la peine de s'y arrêter.

Il en sera à peu près de même de l'*affichage* qu'on préconise après la réprimande.

Cette mesure aurait, dit-on, un double effet : outre le côté presque infamant de cette mise au pilori, l'attention du public sera attirée sur les noms des abstentionnistes qui seront affichés après l'élection. On espère alors que les chefs de parti et leurs agents électoraux iront relancer les tièdes dont ils connaîtront ainsi la qualité et l'adresse.

Malgré cette possibilité, nous n'hésitons pas à croire à l'inutilité de ce genre d'intimidation. Outre que nous réproouvons tout ce qui peut porter atteinte à la liberté de l'élection (et ce serait le cas si ce système produisait les effets qu'on en attend), nous craignons bien que la répression ne soit au-dessous de la faute. Le dérangement, l'ennui imposés prévaudront toujours dans l'esprit de l'électeur récalcitrant, sur le petit désagrément de figurer officiellement parmi les abstentionnistes. Ne peut-on pas facilement connaître leurs noms ?

Et pourtant, nous ne voyons pas que cette perspective arrête personne.

Et puis, le public ne verra, la plupart du temps, dans cette publication qu'un certificat d'hostilité soit au régime, soit aux candidats. Beaucoup en feront une gloriole et jugeront cette manifestation bien supérieure à un vote en blanc. Ce serait pour servir de tréteau de parade à l'opposition, ce qui n'est pas précisément le but qu'on se propose.

Il convient du reste d'ajouter que ces sanctions sont, tant l'une que l'autre, destinées à en corroborer d'autres. Elles seraient le premier degré d'une série de peines échelonnées de scrutin en scrutin pour reprendre chaque fois plus sévèrement le coupable.

La loi électorale belge, révisée en 1894, fait de l'affichage une aggravation de la peine prononcée contre le récidiviste. Cette étude est donc inséparable de celle des déchéances qui vont suivre et qui ont un caractère autrement grave.

IV. — *Déchéances positives.* — Ne considérant la sanction purement morale que comme un simple avertissement, les partisans du vote obligatoire, et même le législateur (puisque ce que nous allons voir a reçu son application à l'étranger), le législateur donc a édicté toute une série de déchéances positives, soit la privation successive des différents droits civils et politiques.

C'est de ce procédé que l'on espère les meilleurs résultats pour combattre l'abstention.

Il a été essayé en Belgique, et nous aurons à revenir sur cette tentative dans un chapitre spécial. D'après la loi belge, ces déchéances sont graduées et mêlées de sanctions pécuniaires et morales; c'est le système mixte.

Telles qu'elles sont, nous allons voir si leur fondement paraît suffisamment légitime et si on peut les appliquer dans un pays comme la France.

Dans cette privation graduelle des droits politiques, le premier naturellement à enlever à l'abstentionniste, c'est le droit de *voter*, qui entraîne rationnellement après lui le droit à l'éligibilité.

Punir l'électeur par où il a péché est en effet assez naturel, d'autant plus qu'on se retranche derrière cette raison que, du moment qu'il est inutilisé, c'est un droit dont on n'est pas fondé à réclamer la possession.

L'abstentionniste, a-t-on dit, ou ne comprend pas les devoirs politiques qui lui incombent, et alors c'est un incapable, ou bien les comprenant, il n'est pas assez

pénétré de leur importance et de son rôle, et alors c'est un mauvais citoyen. Dans les deux cas, il est indigne et doit se voir enlever l'exercice du vote au même titre qu'on prive le dément ou le condamné de leurs droits civils et politiques.

Que cette déchéance soit définitive ou temporaire (les deux procédés sont applicables), elle nous paraît aller contre notre conception du vote. Elle ne peut s'excuser que par des raisons d'intérêt général, car si on admet que l'électeur est appelé au scrutin réellement en vertu d'un droit, d'une chose par conséquent qui est sa propriété, on ne peut lui enlever ce droit qu'en se rangeant à l'avis contraire au nôtre et en considérant le vote comme une simple fonction ou comme un devoir primant le droit. En ce cas, elle est tirée logiquement du principe, et nous n'avons qu'à nous incliner. Reste à savoir si la totalité de la population approuverait cette manière de voir.

Quoi qu'il advienne en ce sens, il n'est pas dit non plus que la privation du droit de vote produira les effets attendus.

Tout d'abord, en privant de ce droit un citoyen, on prive le pays d'une opinion. On a beau dire que l'absentéisme a un rôle nul, ce n'est pas bien certain. En ne donnant pas sa voix, il agit encore, il fait acte — négatif peut-être — d'homme public. Il signale de cette manière son mécontentement ou le mépris qu'il professe pour les candidats. Ou s'il est simplement égoïste et craignant le dérangement, il ouvrira les yeux du

gouvernement sur certaines améliorations à apporter au fonctionnement du système électoral. C'est en quelque sorte un protestataire, ce n'est pas une nullité. Au lieu qu'avec la privation du vote, le voilà du coup rangé dans la catégorie des inutiles qui, facilement, deviennent des nuisibles.

En outre, si cette déchéance doit se prolonger, surtout si elle est définitive, ne va-t-on pas se priver de votes réels dont le déchu se serait peut-être acquitté, à une autre époque, avec d'autres candidats, ou encore dans un autre genre d'élection ? Car, qui ne vote pas pour le renouvellement de la Chambre, par exemple, pour une raison quelconque, ne fût-ce que l'apathie, peut très bien tenir, au contraire, à apporter sa voix aux élections locales, qui le touchent de plus près. Or, l'électorat est indivisible, et le citoyen privé de son droit de vote, ne pourra plus l'exercer en aucun scrutin.

Pour quelques voix qu'on ramènera peut-être par la crainte d'encourir une répression, ne risquera-t-on pas de perdre beaucoup au change ?

Que dirait-on du procédé qui consisterait, en temps d'épidémie, à se débarrasser des contaminés en les jetant à la mer ? Ne vaudrait-il pas mieux tenter d'enrayer leur mal par des moyens plus humains, qui sans faire de tort aux bien portants, conserveraient au pays des individus capables, après la crise passée, de lui rendre des services ?

Les abstentionnistes ne sont pas des incurables, et c'est pourtant à les traiter comme tels qu'on arrive, en

poussant la théorie à l'extrême, c'est-à-dire jusqu'au retrait définitif du vote. On invoquera le besoin de donner des exemples ; d'amener à de meilleurs sentiments ceux qui en sont susceptibles, en leur faisant peur. Il faut donc admettre que parmi ceux qui s'abstiennent beaucoup tiennent néanmoins à leurs droits de suffrage ? Nous l'admettons bien volontiers. Alors ils voudront le sauvegarder et pour cela s'acquitteront du devoir électoral. Mais sait-on bien pourquoi cette catégorie de citoyens, si facile à intimider par la perte d'une prérogative dont ils ne font pas usage, se dispensent précisément d'en faire usage ? Ne serait-ce pas, parce que, parmi les deux, trois, mettons dix candidats qui se présentent, aucun ne répond exactement à leurs vues ? Toutes les opinions trouveront difficilement à être représentées dans une division restreinte comme une circonscription électorale. Alors on va forcer ces électeurs à participer au choix de quelqu'un qui ne leur convient pas, dont les idées vont peut-être à l'encontre de leur conscience ?

Nous ne doutons pas qu'il n'y ait une réponse facile à cette objection. Les mécontents ont la ressource du *vote en blanc* ; au moins, de la sorte, ils font acte public d'existence ; on sait à quoi s'en tenir.

Eh ! nous savons bien que ce serait là la fin de l'abstention ; le résultat rêvé par tous ceux qui déplorent un pareil état de choses. Car, nul n'a la prétention de vouloir forcer les gens à nommer *quand même* un « monsieur » qui leur est antipathique, faute de trouver mieux.

Mais le vote en blanc demeure le résultat, rien que le résultat, et si nous sommes d'accord sur son opportunité, cela ne tranche pas la question des moyens. Or, le besoin pour un gouvernement de connaître toutes les opinions, ne suffit pas à justifier la lésion d'un droit pas plus que le fait, pour un Etat, d'avoir besoin de fonds n'excuserait la confiscation arbitraire.

Enfin, il y a encore une autre considération pratique à mettre en avant.

Nous venons de supposer une classe d'abstentionnistes qui tient à son privilège, assez pour obéir à l'injonction, plutôt que de le perdre. Admettons même que ce soient les plus nombreux, ce sera autant de gagné, c'est-à-dire beaucoup de voix, nous le voulons bien. A l'inverse on perdra les récalcitrants, qui bientôt seront à tout jamais exclus du suffrage universel : petite perte, dira-t-on ! Et pourquoi ?

« Quelque blâmables que soient les électeurs négligents, ils ont des qualités même politiques. Ils ne sont pas à vendre, et on ne saurait les accuser d'être brouillons.

« Si cette psychologie n'est pas toujours exacte, elle l'est dans beaucoup de cas, et une masse d'abstentionnistes ne sont que des débris d'un parti vaincu qui se tait, en attendant, pour ne pas donner d'adhésion même tacite au régime abhorré ¹. »

Ceux-ci sont les *systématiques*, les éternels oppo-

¹ Chavegrin, *Le Vote*.

sants. Le reste est composé d'inertes incorrigibles.

Eh bien ! D'abord les inertes iront, si on les taquine, grossir les rangs des premiers, les opposants, en vertu de ce phénomène bien connu qui consiste à changer en êtres dangereux des apathiques que l'on dérange. Les uns et les autres, de concert, feront tout le mal qu'ils pourront au régime, qui, auparavant du moins, n'avait eu à endurer que leur mutisme. Et il suffira qu'on veuille priver tous ces maniaques de l'abstention d'un droit dont ils font fi, pour qu'immédiatement ils en sentent la valeur et s'insurgent.

Qui pourra alors affirmer qu'ils voteront en blanc comme on l'espère ? Peut-être ne voteront-ils pas du tout, et se laisseront-ils, de récidive en récidive, atteindre par l'exclusion perpétuelle.

Alors, ces apathiques, ces indifférents dédaignés, seront nuls en temps de crise, au seul moment où ils sont de quelque utilité. Et ceci n'est pas une vaine hypothèse, c'est de l'observation historique.

Des époques difficiles comme 1848 ont trouvé en eux des électeurs précieux. La lutte passée, ils rentrent dans le silence, où il nous semble qu'il vaut mieux les laisser dans les périodes calmes que de risquer en les réveillant de susciter des difficultés sans nombre aux gouvernants.

Ce n'est pas tout. Nous avons dit déjà que la perte de l'électorat entraîne celle de l'éligibilité. Cela va de soi.

A ce point de vue, la sanction n'ira-t-elle pas contre

les intérêts du pays? On punit d'abord pour l'exemple, mais aussi de manière à ce que la punition soit profitable aux tiers, ou du moins ne leur soit pas nuisible. Or, il n'est pas difficile de démontrer que la déchéance ci-dessus énoncée sera préjudiciable à la nation. De très mauvais électeurs à une époque, feront en d'autres temps d'excellents représentants. En somme, le fait de s'abstenir ne suppose pas forcément la non-valeur politique. La pratique a maintes fois prouvé le contraire, et pour ne pas remonter plus haut, bien des fondateurs de notre troisième République auraient pu à ce compte être taxés de nullités, sous le second Empire, qui sut s'en garder à vrai dire.

Mais encore, sous le même régime, l'abstentionniste peut offrir un concours utile, dans un autre ordre de situation.

Voici, par exemple, un campagnard, adroit et expert dans les choses de la vie rurale, qui peut être un excellent conseiller municipal ou d'arrondissement, ou général, alors qu'il se désintéresse absolument de la haute politique qu'il juge trop lointaine. Est-on fondé à priver une commune, un canton, d'une intelligence, sous le prétexte qu'elle ne comprend que la moitié de sa tâche?

Et nous pourrions renverser les rôles, et dire d'un homme politique capable de briller à l'une des Chambres, mais qui méconnaît ou méprise les intérêts locaux ce que nous disions d'une personnalité plus humble.

Si maintenant nous montons avec le projet l'échelle des déchéances édictées contre l'abstentionniste, c'est

alors que nous aurons l'occasion de faire ressortir le préjudice fait aux tiers par de telles mesures.

D'abord, quelles sont ces déchéances ?

Non contente d'enlever son droit de vote et d'éligibilité à l'électeur, la loi va plus loin. Elle leur assimile les *autres fonctions publiques*, et voit-on bien la portée de cette privation ? Ce n'est pas seulement du fonctionariat que le coupable va être exclu, c'est de toute *charge ou service social*. Il ne pourra être ni *juré*, ni *expert*, ni *témoin assermenté*, ni *officier public*, ni *témoin dans les actes* ; il sera écarté de toute *mission* confiée pour le gouvernement ou les administrations. Bien plus, les *droits de famille* même sont atteints. Le mauvais électeur ne pourra être *tuteur, subrogé-tuteur* ou *ad hoc*, ni *protuteur*, ni *curateur*, ni *conseil judiciaire*. Naturellement, il sera exclu du *conseil de famille*.

C'est là, en somme, la dégradation civique à quelques atténuations près, qui ne suffiront pas à en tempérer la rigueur, comme le maintien du droit de port d'armes et celui de servir dans l'armée, lesquels resteront acquis au récidiviste. Car, il est juste de l'ajouter, ces déchéances ne frapperont pas l'électeur à la première infraction. On commencerait par des peines relativement douces : la réprimande, l'affichage, l'amende. Puis, pour qu'elles soient punissables, il faudrait que les infractions soient espacées par un délai minimum, conçu d'après la loi sur la récidive. Après quoi, on passerait graduellement à la série des déchéances que nous venons d'énoncer, temporairement d'abord, et

d'une manière définitive à la suite de plusieurs tentatives infructueuses.

Malgré ces atténuations et les formes qu'on y mettrait, ces sanctions sont excessives et choquantes. Excessives par l'énormité de la peine, comparativement à la faute et en disproportion non seulement en étendue mais en durée; choquantes parce qu'on ne s'adresse plus ici qu'à l'électeur, mais au citoyen qu'on exclut des fonctions civiles n'ayant aucun rapport avec le vote, à l'homme qu'on frappe dans ses prérogatives les plus sacrées, ses droits de famille, droits absolument étrangers à toute espèce de politique.

De quelle manière justifiera-t-on le retrait à un fonctionnaire de son gagne-pain, c'est-à-dire de la charge dont d'ailleurs il s'acquitte en conscience, de l'emploi quelconque, salarié par le gouvernement, sous le seul prétexte qu'il ne veut pas prendre part à la composition de ce gouvernement ?

Généralement les projets se bornent à exclure, pour *l'avenir*, des fonctions publiques, l'abstentionniste condamné, sans pourtant celles qu'il aurait pu obtenir antérieurement. C'est moins criant; mais encore une fois, où voit-on cette incompatibilité d'un électeur médiocre ou mauvais avec un bon employé? pourquoi créer une classe de parias, à qui sera, à jamais ou pour longtemps, fermée l'administration et les services publics ?

Et même encore avec cette interprétation, la sanction est d'une rigueur injuste envers le fonctionnaire, déjà

établi. — On le maintient en sa place, mais on le prive pour un temps déterminé de tout avancement, promotion, distinction même honorifique. — C'est toujours la subordination l'une à l'autre de choses qui n'ont aucun rapport entre elles. — C'est le contrôle de la vie publique sur la vie privée, et on parle d'indépendance, en s'élevant contre les dangers du fonctionnarisme !....

Mais que dire alors (naturellement on ne parle pas du père) du parent qu'on éloigne de la tutelle, de l'assistance des incapables, à lui attachés par les liens du sang, de l'amitié, de la reconnaissance ? Un apathique, ou un mécontent politique est-il un mauvais frère, oncle, parent ou allié quelconque ? Aura-t-il moins de dévouement et de lumières, et sera-t-on sûr de le remplacer dans la charge que la nature lui confiait ?

Car ici nous arrivons à la grande question de l'intérêt des tiers.

Un précepte de justice innée reproduit par les lois écrites, veut que ceux-ci soient toujours sauvegardés dans la mesure du possible. — Or, le simple examen des conséquences que va faire naître l'exclusion dont nous parlons, montre à quel point la société, la nation, la famille vont être lésées. Et, si ce même examen montre que ces dernières sont même plus atteintes que le délinquant, il sera logique de conclure à l'inopportunité, — plus encore — au danger de la mesure.

Si nous passons en revue d'abord les *charges publiques*, dont va être exclu l'abstentionniste, nous verrons des gens probes et éclairés ne pouvant, de ce chef,

apporter leur aide à la justice comme juré, témoin, expert.

Ces charges, qui portent bien leur nom, sont, il semble, établies plutôt en faveur de la société et des accusés ou des plaideurs, que pour procurer une bien faible satisfaction honorifique à leur titulaire. Si celui qu'on en prive en souffrira peu, en fait, s'il n'est même fort soulagé par sa déchéance, à l'inverse les intéressés perdront en lui beaucoup; la justice un avis utile, la société, par conséquent, un champion de ses droits, plus personnellement un criminel pourra souffrir injustement du fait de l'absence d'un juré, peut-être d'un président de jury, honnête et clairvoyant, ou encore du défaut d'audition d'un témoin à décharge, ou dont le témoignage même recueilli (à titre de simple renseignement) paraîtra encore suspect. Un procès pourra être perdu, grâce à l'exclusion de ce même témoin, à la récusation d'un expert qui ne saurait être remplacé; le cours de la justice pourra être interrompu, des actes remis à plus tard, au détriment des contractants, tout cela pour punir un individu dont le concours était désintéressé, et de bon aloi, mais dont l'inertie politique était notoire!

Sera-ce bien lui qui sera puni?

Les mécontentements et les réclamations que susciterait cette pratique, montreraient bientôt le contraire.

Mais passons à un autre ordre de déchéances, les fonctions publiques proprement dites, dont nous avons déjà parlé, mais en nous plaçant seulement au point de vue

de leur titulaire. Ici la sanction sera sensible à ce dernier, c'est indéniable ; elle aura même un effet très étendu, étant donné le nombre toujours croissant des fonctionnaires. — Mais si elle est sensible au coupable, elle le sera aussi à ses juges, à l'Etat, qui a besoin de bras et d'intelligences, aux contribuables qui paient pour être servis loyalement et utilement. Et puisqu'il faut avouer que l'indifférence électorale ne suppose ni l'incapacité, ni la malhonnêteté, force est bien de reconnaître qu'on se privera, par leur exclusion, du concours de fonctionnaires aptes et probes, et cela sous un prétexte étranger à leur service.

Rien ne serait plus impolitique que cette destitution. Ce serait absurde de la part de l'Etat, qui se punirait lui-même, et inique pour le destitué qui n'aurait rien fait pouvant le faire suspecter d'être au-dessous de sa charge.

Aussi nous voulons croire qu'on n'ira pas jusque-là.

Arrêtons-nous seulement à l'exclusion future, comme abstentionnistes, des *candidats-fonctionnaires*. Elle sera, suivant les projets, prononcée pour un temps déterminé, ou pour toujours. Pratiquement cela s'équivaut, vu les conditions d'âge, d'admission, exigées dans la plupart des administrations.

L'Etat ici encore sera le plus frustré. Il doit penser à pourvoir aux vacances et ne pas frapper dans sa pépinière de serviteurs, pour ainsi dire à tort et à travers eu égard aux aptitudes professionnelles, au risque de

comprendre, dans la proscription, les meilleurs sujets, ceux qui, éprouvés, auraient été le plus aptes.

Voici donc le résultat en ce qui concerne les fonctionnaires. Qu'il soit titulaire d'une haute fonction administrative, ou d'un emploi modeste, chacun dans sa sphère est frappé sans doute et beaucoup trop, mais les tiers tout autant. Le pays entier est puni pour une faute individuelle.

Quant à la troisième catégorie de charges que retire la sanction à l'électeur négligent, c'est-à-dire les *droits de famille*, nous n'aurons qu'à répéter ce qui a été dit pour les charges publiques. Des fonctions comme celles de tuteur, de subrogé-tuteur, de curateur, de conseil, étant surtout une affaire de dévouement dont le bénéficiaire est l'incapable, c'est celui-ci qui sera frappé, privé qu'il sera d'un appui peut-être distingué, et auquel un autre ne saurait suppléer.

L'examen plus approfondi de conséquences de toutes ces privations, ne fait que nous fortifier dans l'idée que nous conservions déjà à leur simple énonciation.

Elles dépassent toutes le but ; quelques-unes sont de peu d'effet sur le coupable, toutes sont nuisibles à la société, outre qu'elles ont le grand tort de sortir de la question en faisant empiéter les droits du citoyen les uns sur les autres.

C'est donc au rejet que nous concluons, tant de la suppression du droit de vote, que surtout des droits politiques, civils et de famille. Nous voudrions constater que la dernière classe de sanctions, les *sanctions*

pécuniaires, sera moins répréhensible et plus efficace. Disons tout de suite qu'elle nous paraît moins exorbitante et beaucoup plus défendable. Quant à être plus efficace, c'est à démontrer, et nous allons nous y appliquer en envisageant les probabilités pour ou contre l'application.

V. *Sanctions pécuniaires*. — Edicter une amende contre l'électeur qui s'abstient ne serait pas nouveau dans la législation. C'est la règle suivie en matière d'élection sénatoriale.

Nous savons comment cette peine se justifie, et comment elle se soutient dans la pratique, étant donnée la catégorie de citoyens auxquels elle s'adresse.

C'est aussi la première sanction qu'il est venu à l'esprit d'appliquer à toute sorte d'élections, comme le démontre la proposition Vallon.

Mais pour les mêmes raisons que précédemment nous devons repousser aussi celle-là, au nom de la justice, quand elle s'adresse à des électeurs du 1^{er} degré, dès que nous considérons le vote comme un droit. Et pour ne pas voir dans la sanction qui frappe le délégué fautif un précédent à sa généralisation, il suffit de se rappeler la différence essentielle existant entre le mandataire volontaire du vote à deux degrés et la masse des individus composant le suffrage universel, et qui ne sont appelés à l'urne qu'en vertu de leur titre de citoyens.

L'objection contre l'*amende* est la même que celle que soulèvent les autres peines ; c'est un procédé destiné à entraver la libre jouissance d'un droit, une

atteinte à la liberté individuelle, et quoi qu'on dise pour la défendre, cette mesure apparaîtra telle à la foule, éminemment primesautière, mais qui, dans le cas présent, pourrait bien avoir raison... L'amende, par son caractère même, sera taxée de vexatoire; le gouvernement qui tentera de l'appliquer devra s'attendre à de bien graves éventualités.

Mais indépendamment des résistances de l'opinion publique, il y a d'autres difficultés pratiques à l'établissement de la sanction pécuniaire. Il n'est pas douteux qu'on veuille que la peine soit efficace et effective, ne reste pas lettre morte, comme un vain épouvantail dont on connaît à l'avance l'inanité. Or, pour qu'elle arrive au but, l'amende devra reposer sur des bases telles qu'elle frappe tous les coupables, à quelque classe qu'ils appartiennent; qu'elle les frappe à peu près également; sans quoi, elle ne serait ni juste, ni profitable. C'est précisément dans l'assiette de cette répartition que gît la grande difficulté.

Revenons aux délégués sénatoriaux. Outre qu'il est loisible à l'Etat de les poursuivre pour inexécution d'une obligation, nous avons pu nous rendre compte que l'amende fixe de 50 francs dont ils sont redevables produit des effets satisfaisants. Cela vient de ce que ces délégués sont en nombre restreint et choisis parmi les fortunes moyennes. D'abord, ils sont peu nombreux, et c'est un grand point; la poursuite du paiement ne sera ni longue, ni compliquée; le tribunal compétent étant celui du chef-lieu, les coupables ne pourront

garder l'espoir de se dérober au châtement, grâce à la difficulté qu'on aura à les atteindre.

Mais surtout, par le fait qu'ils sont peu nombreux, les délégués communaux ne peuvent pas présenter de types bien différents de richesse. Les pauvres se sont écartés d'eux-mêmes, puisque la charge n'est pas imposée. A l'opposé, il restera quelques riches naturellement, là comme ailleurs, dans les sociétés, en petite minorité. Le reste du corps électoral sera composé de la classe intermédiaire, capable de supporter une perte d'une cinquantaine de francs, mais ne jonglant pas non plus avec l'argent. Ceux-ci sont la grande majorité; aussi, pouvait-on contre eux assigner à la peine un taux fixe, certain qu'on était de la voir être sensible à tous presque également, sans risquer d'autre part de se butter à l'insolvabilité de quelques-uns.

Mais maintenant, mettons-nous en présence des dix millions d'électeurs du suffrage universel, c'est-à-dire de *toutes les classes* de la nation, puisque le pauvre comme le riche est appelé à mettre son bulletin dans l'urne. S'il y a des abstentionnistes (et nous savons qu'il faut en compter environ 1.500.000), il faut bien admettre qu'ils se répartiront de façon normalement équivalente dans chacune des classes représentées dans le total des 10 millions, — l'indifférence, l'égoïsme, l'esprit de parti sont en effet de tous les milieux.

Là, comme précédemment, la condition moyenne fournira la grande majorité. Mais il y aura des *riches* aussi, et aux antipodes de tout à fait *pauvres*. Si ces

derniers ne sont pas à compter dans l'élection sénatoriale, parce qu'ils s'éliminent d'eux-mêmes, ils constituent au contraire une part notable du collège électoral du premier degré. Les riches seront en minorité, c'est certain, mais, comme il n'est plus question ici de raisonner sur un petit nombre, ils représenteront néanmoins un facteur assez respectable. Ceci admis, comment établir une amende fixe, frappant d'une manière égale les grosses fortunes, les intermédiaires, et en même temps les déshérités, les indigents ?

Qu'on prenne, par exemple, le chiffre de 50 fr. édicté contre les délégués communaux. Etant suffisant et efficace pour ceux-ci, il le sera tout autant pour les électeurs qui sont dans la même situation pécuniaire, c'est-à-dire, la majorité. Mais pour ceux qui sont au-dessus, les *richards*, que seront 50 fr. ? Cette somme représentera-t-elle à leurs yeux l'ennui, le dérangement que leur imposera le vote ? Nous avons négligé de compter ces exceptions fortunées parmi les délégués, parce que leur nombre, infime *relativement*, l'est aussi d'une manière absolue, étant donnée la petite part de population que représente le collège tout entier. Si 1 est négligeable relativement à 100, il l'est aussi en dehors de tout rapport, parce que 1 n'est que 1 en définitive. Mais le raisonnement est tout autre quand on se trouve en face de la masse des électeurs. Il y aura toujours la même relation entre les riches et la majorité, mais on ne peut plus dire qu'ils seront négligeables, car si 100 est faible par rapport à 10.000, il n'est pas permis de n'en pas

tenir compte, car en dehors de toute comparaison, 100 est un joli chiffre par lui-même.

Donc les riches ne seront pas frappés, ou bien moins que les gens simplement *aisés*, ce qui est injuste, et le résultat cherché, qui est de les ramener à l'urne, ne sera pas atteint. Le moyen de contrainte sera insuffisant.

Mais encore, les riches paieront-ils !... Au contraire, les pauvres, ceux qui n'ont que leurs bras comme capital, et ceux qui n'ont même plus leurs bras, — des électeurs tout de même et point négligeables, — où trouveront-ils 50 fr. ? Exiger cette somme, serait pour ces malheureux l'équivalent d'une condamnation à mort ; voit-on la disproportion, l'inégalité de cette sanction?... L'appliquer serait inique, si c'était réalisable. Mais où il n'y a rien, l'Etat perd ses droits, aussi non seulement l'amende sera-t-elle sans effets, puisqu'on connaîtra d'avance son inexécution, mais l'Etat en sera encore pour ses frais de poursuites.

Et il faut se garder de croire que cette dernière classe d'insolvables soit uniquement composée de *pauvres* proprement dits, c'est-à-dire n'ayant aucun moyen d'existence, ni de capital, ni de salaire. Elle comprend : tous les ouvriers, artisans, journaliers, qui n'ont que leur travail quotidien pour vivre.

Par ces considérations, il est aisé de voir l'impossibilité d'établir un *taux fixe*, aussi en ce qui concerne les élections générales, a-t-on proposé un *taux variable*, de manière à mettre la peine en rapport avec la richesse de chacun.

Mais ici, la même difficulté reparait encore. Si élastique que soit l'échelle, elle variera d'un minimum à un maximum qu'on ne saurait dépasser sous peine de rendre l'amende excessive eu égard à la faute. C'est d'ailleurs ainsi que la question a été comprise par M. Vallon, dans sa proposition du 24 avril 1872 :

« Tout électeur qui, sans motif légitime, n'aura pas
« pris part au scrutin,
« sera puni d'une amende égale au 1/10 de ses contri-
« butions personnelle et mobilière, sans pouvoir être
« inférieure à 5 francs, ni supérieure à 500. »

De sorte qu'il y aura toujours, d'un côté, des gens tellement au-dessus de la moyenne des richesses, qu'ils ne se ressentiront pas de l'application du maximum; et de l'autre, de tout à fait pauvres, — et ils sont légion, — qui ne paieront jamais rien, parce qu'ils n'auront rien, si faible le minimum soit-il.

Dans le droit commun, on a comme ressource, pour ces derniers, la contrainte par corps. Elle remplace l'amende de l'insolvable. Mais il ne saurait être question de peine corporelle en matière électorale, nous avons déjà dit pourquoi. Alors que restera-t-il de la mise en œuvre de tout cet appareil d'intimidation ? Une répression inégale, nulle ou dérisoire pour quelques-uns ; efficace, c'est vrai, pour les autres ; mais ceux-ci de ce jour, la jugeront inique, parce qu'ils se sentiront les seuls punis. Car ce sera ici, comme en tout, les mêmes qui paieront, les représentants de la bourgeoisie aisée, qui s'est dès longtemps aperçue que toutes les

charges fiscales lui incombent, et qui, en fin de compte, pourrait bien être lasse, et le montrer d'autant plus facilement qu'elle a pour elle le nombre.

Nous ne nous refusons cependant pas à admettre que ce système est meilleur que le précédent, qu'il assure une plus juste répartition des peines, s'étendant à beaucoup plus d'individus en se mettant à leur portée. Mais nous constatons aussi qu'il n'est pas parfait, loin de là ! Alors, pour une réforme qui ne doit amener que des résultats incomplets, est-il prudent de s'exposer à tous les risques que son application va certainement créer ? Il faut que, dans la balance, les bons résultats soient supérieurs aux mauvais, soit parce que les premiers seront indiscutables, et en quelque sorte écrasants, soit parce que les derniers seront minimales et négligeables. Mais ce n'est pas le cas ici. — Pour un nombre même très satisfaisant, nous le croyons, d'abstentionnistes, qui seront, de force, ramenés à résipiscence dans la classe moyenne, nombre malheureusement contrebalancé par le nombre peut-être inférieur, mais énorme encore, de ceux qui ne seront pas atteints par la mesure, — pour un résultat incomplet en un mot, sera-t-il raisonnable de s'exposer à déclencher le mécontentement, qu'on peut prévoir, et les troubles en procédant, qu'on ne peut prévoir ? Sera-t-il pratique d'augmenter les difficultés des fonctionnaires, des tribunaux chargés de poursuivre les délinquants, en même temps que de grever le budget de nouveaux frais qui ne rentreront jamais ?

Et si on a quelque doute sur le peu de succès — relatif — de l'amende, qu'on se reporte aux essais faits à l'étranger. Nous aurons occasion d'y revenir de manière détaillée, — mais signalons en passant les cantons suisses où cela se pratique depuis longtemps déjà.

On est arrivé, *au mieux*, à réduire à 20 0/0 les absentions. C'est un résultat, mais encore où ces faits se passent-ils? Chez un peuple où la simple obligation non sanctionnée, par son seul caractère légal, produit des effets presque aussi satisfaisants, 24 0/0 à Uri où nulle peine n'est encourue par ceux qui se dérobent à la Loi. Pouvons-nous espérer voir en France un semblable respect des pouvoirs et de leurs décrets? Personne ne conserve cette illusion, puisqu'on a tout de suite songé à la sanction. Mais pour compter sur un succès proportionnel à celui de la Suisse, il faudrait ne tenir nul compte de cet appoint de 76 0/0, dû uniquement à une particularité morale, à une question de caractère et d'éducation, en quoi nous différons essentiellement des Suisses ¹.

Il est encore bon d'ajouter que la Suisse est un petit pays, à plus forte raison chacun de ses cantons; qu'elle est, par excellence, le pays des situations moyennes, où le paupérisme est inconnu, et les grosses fortunes exceptionnelles. De là la facilité d'appliquer l'amende et de la rendre efficace, en fait, si comme nous venons de le voir, on n'avait un meilleur auxiliaire dans le fond même de l'esprit public. Que sera-ce en France où ce

¹ Chavegrin, *Le Vote*.

dernier sera plutôt un obstacle, et le résultat qu'on peut en espérer vaudra-t-il la peine de renoncer à la pratique de la liberté du vote, vieille de plus de cent ans, aussi vieille que le vote lui-même ?

L'amende n'est pas la seule sanction pécuniaire qu'on pourrait mettre en avant dans le but d'enrayer l'abstention croissante. C'est cependant de beaucoup la plus efficace ou la moins inacceptable, suivant les avis, et aussi celle qu'on ait le plus utilisée. Mais il y a encore un autre moyen, usité, celui-ci, en Bavière et dans le Grand-Duché de Bade. Il consiste à faire payer les frais que nécessite un deuxième tour de scrutin à ceux qui se sont abstenus au premier tour. C'est en somme assez soutenable, étant donné que, d'une part, une dépense extraordinaire existe et que d'autre part elle est due à la faute des abstentionnistes. Néanmoins nous ne croyons pas que ce soit dans l'application de cette mesure en France que gît la solution du problème.

D'abord, ne semble-t-il pas que considérer le devoir électoral au point de vue d'un dommage fiscal, le ravale étrangement ? Ce n'est pourtant pas en une perte d'argent que consiste le mal et le danger de l'abstention : ils résident dans l'abstention elle-même, et les frais supplémentaires qu'elle occasionne n'en sont qu'un très indirect inconvénient. En second lieu, cette sanction ne produira pas des résultats complets, parce qu'elle ne sera pas constante. Elle ne touchera que les électeurs du premier tour, jamais ceux du second, se seraient-ils tout autant abstenus, puisqu'il n'y a pas de troisième

tour et, par conséquent, pas de frais. Ou bien, si on veut l'étendre à chaque élection, en faisant payer rétroactivement les frais de l'élection elle-même à tous ceux qui s'y seront dérobés, nous retombons dans le système précédent : l'amende considérée comme réparation de dommage avec le caractère pénal en moins. Seulement, de quelque manière qu'on l'applique, cette sanction produira des effets absolument contraires à ceux qu'on attend : les frais consistant en une somme fixe, répartie entre plusieurs têtes, plus celles-ci seront nombreuses, plus la part de chacune diminuera. De sorte que, au rebours du bon sens, plus l'abstention fera de progrès, moins la peine sera forte ¹. Cette simple constatation est la condamnation du système.

Nous avons terminé, avec les sanctions pécuniaires, l'étude des sanctions qu'on s'est ingénié à trouver pour combattre l'abstention.

Nous avons fait ressortir les difficultés que susciterait la pratique des unes et des autres, et leurs effets soit insuffisants soit même pernicieux en bien des cas. — Nous voudrions maintenant clore cet examen en signalant un autre genre de difficulté, qui, celui-ci, sera commun à toutes les sanctions : nous voulons parler de la condamnation des coupables par la juridiction compétente à l'une quelconque des peines que nous avons énumérées. Autant la pratique est aisée, lorsqu'il s'agit de l'amende de 50 francs, qui frappe les délégués communaux, étant donné le très petit nombre de délin-

¹ Chavegrin, *Le Vote*.

quants, autant il va être épineux et presque impossible, avec les moyens ordinaires dont dispose la justice, de poursuivre tous ceux qui se seront soustraits aux devoirs du suffrage universel. Basons-nous sur des chiffres probables. Nous admettons que, grâce à la ou les sanctions l'abstention sera considérablement diminuée. Cependant nous l'avons vue, en Suisse, demeurer à 20 0/0, soit au cinquième. Peut-être la faute en est-elle à la trop petite répression, les amendes, comme nous le verrons, variant généralement de 1 à 4 francs, ou même n'atteignant parfois que quelques centimes. Actuellement, chez nous, on compte deux millions et demi d'abstentionnistes proprement dits, décompte fait de ceux qui ne sont pas électeurs, des décès, des erreurs. Sur ces deux millions et demi d'abstentions, 1 million à 1 million 500.000, sont injustifiées. Certainement, ce chiffre énorme sera réduit par l'application du vote obligatoire, mais dans quelle proportion ? M. le professeur Chavergin croit être optimiste en le fixant à 500.000.

Voici donc à chaque élection générale, c'est-à-dire, au bas mot, au moins tous les deux ans, un demi-million d'individus justiciables des tribunaux pour une première infraction ; encore, nous le répétons, que ce nombre soit plus qu'optimiste, absolument improbable. Mais, ne sera-ce pas encore formidable et quels juges assumeront la responsabilité de 500.000 condamnations, soit de 5.800 environ par département ? Il est plus que certain qu'on sera amené à appliquer des excuses ; dans ce cas, la sanction perdra de sa vigueur en perdant de

sa généralité et ce sera une porte ouverte aux compromissions et à la complaisance.

De plus, en adoptant, ce qui est à prévoir, le système d'amende proportionnelle, dont le taux sera basé sur la fortune de chacun, se rend-on bien compte de la charge qu'on va imposer aux tribunaux en leur confiant l'appréciation de la quotité correspondant à la situation respective de 500.000 individus? Mais la condamnation n'est pas tout. Avant elle, il y a la poursuite qui incombera vraisemblablement à l'administration, laquelle, de ce chef, assumera une tâche encore plus ingrate et bien plus étendue. Car il ne peut, pour le poursuivant, être question de se limiter aux 500.000 abstentions non justifiées, dont nous venons de parler, et de poursuivre en bloc indistinctement tous les non-votants inscrits, par conséquent les deux millions et demi d'abstentionnistes (ou plutôt *deux millions* déduction faite des convertis), quitte à examiner, par la suite, la validité des excuses invoquées. L'opinion publique verra-t-elle d'un œil tranquille cette poursuite de deux millions d'individus renouvelée à chaque élection? Tout cet appareil de justice sera-t-il accepté sans mot dire par une population habituée à la liberté du vote, et voyant précisément en lui le gage de toute liberté sociale et politique? Et encore ne parlons-nous pas du surcroît de travail et d'employés, partant de charges budgétaires dont ce système serait la source? Il est vrai qu'on compte se rattraper sur le produit des amendes, mais ceci n'est encore rien à côté des inconvénients d'ordre moral que

nous venons d'énumérer — et qui ont pour cause le trop grand nombre des délinquants qui seraient punissables à chaque élection.

Alors restera le cas des récidivistes : ceux-ci nous voulons le croire bien moins nombreux seront plus facilement atteints, ils sont aussi les plus coupables, et en ce sens le vote obligatoire sanctionné aura un bon résultat pratique. Seulement, comment atteindre tous les récidivistes ?

Avec la loi électorale actuelle, on inscrit d'office l'électeur après six mois de résidence dans une commune. D'où vient-il ?

Sait-on s'il n'a pas déjà été poursuivi pour abstention volontaire ? On nous répondra : supprimez l'inscription d'office, désormais chacun devra lui-même demander à être inscrit à la commission administrative. Ce qui équivaut à dire : beaucoup étant libres ne se feront pas inscrire du tout pour ne pas s'exposer à des désagréments. Les abstentionnistes de naguère deviendront les non-inscrits, mais les choses n'auront pas changé. « Alors qu'on les y force », diront les partisans du système, c'est-à-dire créez une obligation de plus, et où s'arrêtera-t-on dans cette voie?... Se figure-t-on le peuple français aussi souple et endurant ? Et encore comment constater cette inscription : autant vaut-il ouvrir une enquête pour rechercher les antécédents des abstentionnistes nouvellement inscrits dans une commune, afin de savoir s'ils ne sont pas récidivistes.

Telle est l'opinion de M. Chavegrin dont nous reproduisons l'argumentation. Telle est aussi notre opinion.

L'application équitable des sanctions à tant d'individus dans un grand pays comme le nôtre amènerait bientôt par son extrême difficulté soit la chute de tout le système, soit un moyen terme qui, comme toutes les demi-mesures, serait plus pernicieux encore.

Et pourtant on ne pourra renoncer à la mise en branle de la justice, car du jour où on y aura renoncé sera perdu du coup le bénéfice du vote obligatoire, car tous ceux qu'il aurait ramenés reviendraient à leur inertie quand ils ne seraient plus aiguillonnés par la crainte de la répression.

D'ailleurs, nous avons dû reconnaître qu'aucune des sanctions proposées ne nous satisfaisait ni en elle-même ni dans ses effets probables. Nous allons asseoir ces probabilités pour la France, en étudiant quelques exemples pris à l'étranger. Mais au-dessus de ces raisons d'ordre pratique nous avons contre le vote obligatoire la répugnance qu'on a contre tout ce qui porte ou même semble porter atteinte à un droit reconnu tel par un usage constant. A ce droit nous y croyons fermement. L'application du vote obligatoire ne nous semble pas suffisamment excuser par ses résultats, l'entrave qu'on apporterait nécessairement à la jouissance de ce droit ; c'est pourquoi nous croyons non seulement inopportun mais dangereux l'introduction en France d'une obligation légale tendant à forcer à s'acquitter du vote les simples citoyens libres d'ailleurs, du reste, de tout mandat électif.

DEUXIÈME PARTIE

ESSAIS RÉELS DE VOTE OBLIGATOIRE.

CHAPITRE PREMIER

Généralités.

I. Le vote obligatoire à l'étranger. — II. Coup d'œil général sur les législations étrangères qui ont admis l'obligation.

I. — Nous avons dû jusqu'ici, en parlant des divers procédés tendant à rendre efficace l'obligation au vote, les citer au hasard d'une classification toute factice. C'est que, nous en tenant à la France, il ne pouvait être question que de *projets*.

Mais ces projets sont des réalités dans certains pays, et c'est de là qu'ils ont passé dans des propositions de lois françaises, un peu pêle-mêle, depuis l'obligation pure et simple, sans sanction, jusqu'à la dégradation civique. Pour nous rendre compte de ce que serait *effectivement* la mise en œuvre du vote obligatoire, avec sanctions coordonnées et graduées, il nous faut de toute nécessité nous reporter à des exemples réels et passer en revue les législations étrangères qui ont mis le principe en pratique.

Hâtons-nous de le dire, aucune n'est allée aussi loin

que certaines propositions que nous avons étudiées, et dans lesquelles les conséquences du devoir électoral étaient vraiment poussées à l'extrême. On s'en tient le plus généralement à l'*amende*, ou à une *privation temporaire du droit de vote*, ou aux deux combinées. C'est ce qui résulte de l'examen des lois électorales des divers pays qui ont admis l'obligation légale de voter.

II. — Ces pays sont assez nombreux, mais tous n'attireront pas au même titre notre attention, car il en est dont l'organisation politique diffère si totalement de la nôtre que leur mode de votation et les sanctions qui y sont attachées ne peuvent avoir d'intérêt pour nous, même à titre d'exemples.

Dans cette catégorie nous rangerons d'abord les constitutions qui, admettant le *cens électoral*, s'en servent pour intimider les abstentionnistes. L'électeur négligent est privé de son vote, lequel passe à un autre. On conçoit que pour agir de la sorte, il faut avoir des suppléants, par conséquent par le suffrage universel. Les situations ne sont pas les mêmes que chez nous : l'Etat ayant toujours une voix quoi qu'il advienne, et l'individu n'étant privé que pour avantager un autre individu.

Ce n'est pas ainsi chez nous qu'on souffre de l'absentéisme et qu'on doit envisager sa réduction. En France on appelle tous les citoyens à donner leur avis, et on a besoin de cette totalité de suffrages ; c'est ici une affaire d'intérêt national, et là de parti politique.

Nous n'insisterons pas davantage sur ce mode de contrainte qui est usité en Russie, aux Etats-Unis, au

Brésil (1891), dans la République-Argentine (1858) et dans le Grand-Duché de Hesse (1888).

Une deuxième catégorie de législations étrangères admet l'obligation, *sans la sanctionner*. Nous avons vu l'inanité probable d'un si faible moyen de contrainte morale ; aussi l'étude n'en saurait être concluante pour nous.

Outre deux cantons suisses, sur lesquels nous aurons à revenir, le vote obligatoire sans sanction fonctionne au Mexique, au Vénézuéla, à Salvator et à Costa-Rica.

Indépendamment de la raison déjà donnée, nous ne saurions faire de rapprochement utile entre notre pays et ces turbulentes républiques américaines, où de continus *pronunciamentos* bouleversent à tout instant les lois et la Constitution. Il y a une trop grande différence de mœurs, de race et de situation pour qu'il nous soit permis, en étudiant l'état actuel de ces nations, de préjuger de l'avenir de la nôtre.

Avec une troisième classe de législations nous arrivons à l'emploi de la *sanction pécuniaire*.

Il y a là plus d'intérêt pour nous, étant donnée la place qu'occupe cette sanction dans les projets.

Le vote obligatoire avec amende existe en Bulgarie, en Danemark, en Bavière et dans le Grand-Duché de Bade.

Nous avons vu la pratique assez originale usitée dans ces deux derniers pays, et qui consiste à faire payer aux abstentionnistes les frais nécessités par un deuxième tour de scrutin.

Nous en avons fait la critique ; mais indépendamment de la valeur de la sanction, il n'y a pas de profit pour nous à approfondir davantage ces législations, pour les mêmes raisons que les précédentes. Nous avons mieux, plus près de nous, que ces peuples trop différents du nôtre moralement et politiquement : ceci dit surtout pour le Danemark et la Bulgarie. La Bavière et le Grand-Duché de Bade pourraient, à la rigueur, nous servir de types, en l'absence de tout autre. Mais il y a encore une difficulté à tirer des conclusions précises de l'examen de leur législation électorale. Le vote obligatoire n'est installé là qu'à l'état rudimentaire, d'abord parce qu'on n'a pas cru devoir insister sur les procédés de contrainte, parce qu'ensuite, en ce qui concerne les deux Etats allemands que nous venons de citer, ils représentent avec le Grand-Duché de Hesse des cas isolés de vote obligatoire n'ayant trait qu'à la politique particulière de ces Etats, au milieu de l'empire d'Allemagne, qui ne l'a pas adopté en tant qu'empire, ni dans la majorité des pays qui le composent. Nous raisonnerions d'autre sorte, si le contraire existait, et cet immense empire voisin de la France pourrait servir d'utile point de comparaison.

Mais il n'en est pas ainsi et faute d'une grande nation, nous devons nous borner à étudier deux petits Etats, qui, s'ils n'ont pas l'importance du nôtre, s'en rapprochent assez socialement et politiquement. Ils nous sont limitrophes, en partie de même race que nous ; l'un est une démocratie possédant le suffrage universel

comme le nôtre ; l'autre, par sa constitution parlementaire, par son adoption récente du suffrage universel, outre la question de langue et de mœurs, peut presque être considéré comme une portion de notre territoire.

Nous avons nommé la *Suisse* et la *Belgique*.

C'est de l'étude des législations de ces deux pays que nous pouvons tirer le plus de fruits en ce qui nous concerne.

D'abord la Suisse, où dès longtemps fut admise l'obligation à voter pour les citoyens, est le prototype du gouvernement représentatif dans lequel le concours de chacun est considéré comme un devoir strict ; c'est bien là le fondement du vote obligatoire.

La Belgique, où son introduction est plus nouvelle, ne nous fournira pas des conclusions aussi nettes, mais elle offre l'avantage de présenter le système de vote obligatoire dans son homogénéité, dans toute son étendue, tant au point de vue de l'application, — qui est généralisée à tout le royaume, comme elle devrait l'être chez nous à tout le territoire de la République, — qu'au point de vue de la mise en œuvre des moyens de sanction, qui sont nombreux et échelonnés suivant une graduation assez rationnelle. De plus, tant l'un que l'autre, ces Etats ayant le suffrage universel, s'adressent de ce chef aux mêmes difficultés que celles que nous rencontrerions chez nous, et ce n'est que grâce à cette particularité qui modifie si profondément l'aspect des élections, qu'un rapprochement peut se faire avec assez de vraisemblance.

Enfin, les partisans français du vote obligatoire ont dû s'adresser aux lois électorales suisses et belges pour édifier les projets que nous avons discutés; nous ne saurions mieux faire que de remonter à leur source même.

CHAPITRE II

Le Vote obligatoire en Suisse.

I. Origines du vote obligatoire en Suisse. — II. Etat actuel. Etude par canton. — III. § 1, Canton de Saint-Gall. — IV. § 2, Canton de Soleure. — V. § 3, Canton de Zurich. — § 4, Autres cantons. — VI. Argovie, Thurgovie, Schaffouse. — VII. Uri, Neuchâtel. — VIII. Genève. — IX. Critique. Comparaison avec la France.

I. — La pratique du vote obligatoire en Suisse remonte très loin dans l'histoire. Elle existait au moyen âge. Mais il faut se hâter de dire aussi que ce n'est et ne fut jamais une obligation nationale. Si elle est en vigueur dans quelques cantons, la Confédération ne l'a pas encore adoptée. Il en résulte, que, tel qu'il fonctionne actuellement, le vote obligatoire en Suisse ne présente pas l'uniformité qu'il aurait en France si la mesure était adoptée; les effets sont bien plus restreints, étant circonscrits à de très petites divisions politiques, et la mise en œuvre bien plus simple. Néanmoins nous pourrions tirer de son exposé d'utiles renseignements quant au choix des moyens et aux résultats qu'on peut en attendre.

Nous avons dit que l'origine du vote obligatoire était très ancienne en Suisse. Mais les motifs d'alors étaient d'un autre ordre que ceux qu'on pourrait invoquer aujourd'hui — en France surtout. Dès le moyen âge la consultation populaire fonctionnait en Suisse sous la forme d'assemblées générales appelées *Landsgemeinde*.

Ces *Landsgemeinde* étaient non seulement des collèges électoraux et législatifs où l'on procédait par voie de referendum, mais aussi des manifestations publiques obligeant les citoyens à se retrouver réunis à époques fixes pour prendre contact les uns des autres et se fortifier mutuellement par la discussion des intérêts communs dans le maintien des institutions. C'était d'une sage politique dans ce pays accidenté où les communications étaient fort difficiles et où tout lien politique aurait rapidement disparu sans ces réunions périodiques d'individus épars le reste de l'année dans leurs montagnes. C'est certainement à cette très ancienne pratique que les états helvétiques doivent la force de cohésion qui en fait aujourd'hui encore une démocratie si homogène. La *Landsgemeinde* était le lien nécessaire entre les Suisses et le gouvernement central. On y prêtait serment de fidélité aux autorités et aux coutumes du pays, et l'on sait la force qu'avait le serment chez ces peuples germaniques. C'était surtout pour cela que la présence de chacun était jugée obligatoire et que les absents étaient punis.

L'amende était déjà le moyen le plus usuel ; elle variait de 2 à 5 livres, suivant les cantons, sauf celui

d'Uri, qui apparemment fut toujours plus paternel, et où la seule peine frappant le contrevenant était l'exclusion du souper offert par le Landmann ¹.

Les cantons d'Uri, de Schwitz, d'Unterwalden, de Glaris, de Zug, de Nidwalden, d'Appenzell, avaient à cette époque le vote obligatoire, ou du moins l'obligation de présence à l'assemblée populaire — certains y ont renoncé depuis, tandis que d'autres l'adoptaient.

II. — Actuellement sur 25 cantons, 8 seulement en ont gardé la pratique.

Nous devons pour cette étude procéder canton par canton, l'étendue, la sanction et la procédure de l'obligation variant de l'un à l'autre.

§ 1. — *Canton de Saint-Gall.*

III. — L'obligation au vote, telle que nous la comprenons aujourd'hui, est entrée dans la législation de Saint-Gall en 1835.

Il y avait alors deux assemblées électives, celle de la commune et celle du district. Les abstentions se manifestèrent si nombreuses qu'elles déterminèrent la loi du 23 avril 1835, établissant l'obligation de voter, avec comme sanction, une amende de 2 florins pour les élections communales, et de 5 florins pour celles du district.

En 1861, les deux assemblées étant fondues en une seule, il fallut unifier l'amende. Une loi du 10 mai 1867 la fixa au taux uniforme de 2 francs.

¹ Sim. Deploige, *Le Vote obligatoire en Suisse* (Bruxelles, 1893).

C'est le régime actuel du canton de Saint-Gall. Le *conseil communal* est *juge souverain* des excuses présentées, lesquelles comprennent en premier lieu l'âge pour les électeurs de plus de 60 ans. C'est le conseil communal qui applique la loi et la sanction.

Cependant dans certains cas un recours peut être formé au conseil d'Etat.

Cet exposé montre l'extrême facilité en pratique du vote obligatoire ; une amende minime pouvant être payée par tous ; une procédure des plus sommaires, et au-dessus de tout cela la grande déférence des Suisses pour les décisions de l'autorité.

Les résultats sont d'ailleurs satisfaisants. La moyenne des votants est de 73 sur 100 inscrits, les chiffres variant de 1879 à 1891 entre 67 0/0 et 83 0/0. Mais ces résultats sont-ils bien concluants ? Nous voyons dans les mêmes années 78 votants 0/0 à Appenzell où l'obligation n'existe pas ; 76 0/0 à Uri, où nulle sanction n'est encourue par le délinquant. Et d'ailleurs, pour être probants, ces votes obtenus par la contrainte légale, devraient nous fournir un assez grand nombre de bulletins blancs, sinon il faudrait admettre que les électeurs, forcés, ont voté contre leurs idées, — ce qui ne serait pas le but à atteindre, — ou bien qu'il n'y aurait réellement pas tant d'abstentions qu'on le croit. Or, on a relevé une moyenne de 3,3 0/0 bulletins blancs seulement dans les divers referendums qui ont eu lieu au cours des années énoncées ¹.

¹ Sim. Deploige, *Le Vote obligatoire en Suisse*.

La vérité c'est qu'à Saint-Gall l'abstention aujourd'hui est rare. L'amende a pu certainement ramener des égarés puisqu'elle est d'un usage pratique par sa modicité. Il est vrai qu'elle risque par là même de tomber dans l'écueil contraire, c'est-à-dire dédaignée par les riches. Quoi qu'il en soit c'est un canton privilégié sous le rapport de l'assiduité au scrutin; mais, plutôt que dans l'obligation légale, ne faut-il pas en chercher la raison dans la vie très active de ce petit pays, surtout en ces dernières années, et mettre l'intérêt direct de chaque électeur à la réussite de telle ou telle candidature avant la crainte d'une aussi faible répression? Les résultats ne nous paraissent pas suffisamment militer en faveur de cette dernière hypothèse.

§ 2. — *Canton de Soleure.*

IV. — En effet, si nous passons maintenant dans un autre canton, celui de Soleure, où la vie est moins intense, les transactions plus rares, nous verrons tout l'opposé: abstentions plus nombreuses qu'à Saint-Gall, mais ne décroissant pas avec le vote obligatoire.

Nous ne signalons celui-ci que pour mémoire, car il a disparu de la législation de Soleure. C'est dire le peu de cas qu'on en fit. Les Soleurois ne purent souffrir la contrainte, et s'en débarrassèrent après trente ans d'essais.

La sanction était bien minime: elle consistait en une amende fixe de 0 fr. 70 établie par la loi du 29 décembre

1860, qui proclama l'obligation au vote. Sous ce régime les abstentions varient de 30 à 40 0/0, suivant les élections, de 1872 à 1884. Au cours de ces années on compte environ 12.000 votants sur 17.000 inscrits, pour les élections aux conseils national et des Etats, soit 69 0/0 ; ce chiffre s'abaisse à 58 0/0 dans les référendums cantonaux entre 1875 et 1887. En 1887 une loi supprima le vote obligatoire à Soleure, où contrairement à ce qu'on voit à Saint-Gall, il n'avait jamais pu s'implanter dans les mœurs. Il est vrai de dire qu'après 1887 nous voyons le chiffre des votants tomber à 38 0/0 dans les années 1887 à 1892¹. Cela paraîtrait un argument à l'appui de l'obligation, si on ne considérait que celle-ci, de tout temps mal vue, était tombée en désuétude depuis longtemps. La supprimer ne fut qu'une pure formalité.

D'ailleurs la raison de cette baisse subite est connue. Il faut la chercher dans le trop grand nombre d'élections qui se succédèrent coup sur coup à cette époque mouvementée pour le canton. En 1892 on en eut *toutes les trois semaines* !... Une des premières conditions d'avoir des électeurs est de ne pas abuser de leur temps et de leur patience ; or, les abstentionnistes de 1892 étaient bien excusables, à en juger par cette statistique, et chercher une autre cause à tant de défections est chose bien inutile. Le vote obligatoire ne les eût pas enrayées. Peut-être aussi était-il inefficace en raison de la bénignité de l'amende. Il est certain qu'on attendait

¹ Sim. Deploige.

de la loi un effet moral plus fort que la crainte de perdre 70 centimes. Et pourtant la répression parut abusive.

Les résultats des élections du canton de Soleure sous l'empire de la loi de 1860, et le peu de succès qu'eut cette loi auprès de la population, ne nous paraissent pas précisément être un appoint en faveur de l'obligation.

La conclusion qu'on peut en tirer, en établissant une comparaison avec Saint-Gall, c'est qu'en une même région, à de très courtes distances, une même mesure peut être l'objet de conséquences bien différentes, rester lettre morte ici, alors qu'elle a là plein succès. A moins qu'on admette qu'elle ne triompha à Saint-Gall que d'un mal hypothétique, devenant en quelque sorte une cinquième roue de char, tandis qu'à Soleure, où le mal était plus ancré, elle échoua justement en face de la vigueur de l'adversaire. Question de tempérament, d'habitudes?... peut importe. Mais cela donne à réfléchir pour la France, qui englobe, sous son unité politique, des populations distantes les unes des autres géographiquement et économiquement, autrement que deux cantons suisses, et qui devront pourtant subir une seule et même loi.

§ 3. — *Canton de Zurich.*

V. — Le canton de Zurich n'applique pas à proprement parler le vote obligatoire, malgré des propositions de loi qui, à diverses reprises, tentèrent de l'introduire dans la législation cantonale.

La vérité est que les *communes* ont la latitude d'y avoir recours, dans l'étendue de leur territoire, et de recourir à une amende le cas échéant. Naturellement, ces amendes sont variables, étant arrêtées par les divers conseils communaux en général, elles sont très faibles, oscillant entre 0 fr. 15 et 1 franc. — La législation électorale en ce sens est même assez compliquée, certaines communes admettant l'obligation pour toutes les élections générales et locales; d'autres pour les seules élections communales. En outre, comme encore beaucoup de communes n'y ont pas eu recours, — on en comptait 30 en 1890 — il en résulte une assez grande difficulté à établir des statistiques précises.

De 1869 à 1890, on comptait environ 73 votants 0/0 dans les referendums des communes où existe le vote obligatoire. Aux élections cantonales, la moyenne entre 1869 et 1886 est de 81 0/0, chiffre très satisfaisant, mais qu'on ne saurait attribuer à la seule mise en vigueur de l'obligation, puisque parmi les communes représentées, les unes l'ont adoptée, et les autres non.

Pourtant, un fait constaté dans ces diverses élections, c'est le grand nombre de bulletins blancs; ceci semble donner raison au vote obligatoire, les bulletins blancs émanant de gens qui n'ont aucun intérêt personnel à prendre part au scrutin, et s'en acquittant uniquement par pur esprit d'obéissance aux lois. Mais il faut se souvenir que le canton de Zurich a admis le vote par procuration, ce qui est un moyen discutable, mais à coup sûr de nature à enrayer beaucoup d'abstentions,

dues uniquement à la crainte du dérangement. Il est donc très probable que ces bulletins blancs se trouveraient moins nombreux si, au lieu de faciliter le port jusqu'à l'urne par l'entremise d'un tiers, on obligeait purement et simplement leur auteur à les y porter lui-même.

Mais une plus importante remarque à faire au sujet de Zurich est celle-ci : c'est que ce canton qu'on est accoutumé à considérer comme le plus démocratique des cantons suisses, ait cette répugnance-marquée contre la généralisation du vote obligatoire, considéré à bon droit comme une mesure essentiellement démocratique, alors que pourtant on est là bien à même d'en juger les effets, puisqu'il en existe des exemples dans le canton même ¹.

Cette constatation ne semble pas à la louange d'une mesure qui, essayée partiellement, n'a pu trouver place dans la constitution cantonale. — Nous ne voyons pas pourtant les résultats en être plus mauvais.

§ 4. — *Autres cantons.*

VI. — Trois autres cantons, outre ceux déjà nommés, admettent le vote obligatoire, avec peine pécuniaire comme sanction.

Ce sont ceux d'*Argovie* où l'amende varie de 1 à 4 francs, suivant les élections; celui de *Thurgovie* où on

¹ Sim. Deploige.

applique l'amende fixe de 1 franc; celui de *Schaffouse*, avec amende de 2 francs.

A propos du taux des amendes, il y a une importante remarque à faire : c'est leur bénignité et leur uniformité, ne tenant pas compte de la situation des délinquants. En France, elles seraient certainement insignifiantes dans la plupart des cas, la moyenne des fortunes étant supérieure, et nous avons vu que, de toute nécessité, on devait les rendre proportionnelles. — C'est qu'en Suisse, elles sont probablement établies plus pour être une constatation tangible de la répression du délit que la répression elle-même; elles servent à souligner la peine toute morale d'encourir le blâme du conseil communal ou du bureau électoral, en même temps qu'au point de vue fiscal, elles sont l'indemnité des faibles frais de procédure.

Leur application produit d'ailleurs de bons résultats : 83 0/0 votants à Argovie; 84 0/0 à Schaffouse entre 1879 et 1894, proportion sensiblement supérieure à celle de Saint-Gall. Mais faut-il en attribuer tout le mérite à l'amende? Ne faut-il pas, comme pour Saint-Gall, rappeler les chiffres à peu près identiques obtenus à Appenzell, à Uri et à Neuchâtel?

VII. — Ces deux derniers cantons, comme nous l'avons dit déjà, ont admis le principe du vote obligatoire, mais non la sanction. Cette obligation, on le sait, remonte pour Uri à une haute antiquité et servait de prétexte à une coutume bizarre. Aujourd'hui, la coutume a disparu, et n'a été remplacée que par la con-

trainte purement morale. Ce qui n'empêche pas le nombre des votants d'être de 76 0/0. — A Neuchâtel, le vote obligatoire *non sanctionné* a été introduit dans la législation par la loi du 28 octobre 1891 (art. 5). Les résultats sont moins satisfaisants, 60 0/0 ; on ne peut pourtant pas dire que la faute en est un manque d'obligation, l'exemple d'Uri est là. Il vaut beaucoup mieux conclure, qu'entre ces deux cantons encore, il existe des différences de caractère et d'habitudes, qui se répercutent sur l'ardeur électorale, avec ou sans l'intervention de la loi.

VIII. — Nous rangerons encore parmi ces huit cantons, celui de *Genève*, quoique le vote obligatoire n'y existe pas précisément. Jamais une disposition légale n'y a prescrit l'obligation, mais lorsqu'une circonscription s'est signalée par un chiffre scandaleux d'abstentions, elle est privée de son représentant. C'est donc l'abstention qu'on punit, mais non les abstentionnistes personnellement. — Est-il bien sûr même que les autres, ceux qui ne peuvent rien, ne soient pas punis à la place des coupables ?

Cette solution a pu paraître ingénieuse pour Genève ; — malgré nos affinités de sang et de langue, elle serait désastreuse pour la France.

IX. — En somme de l'examen du vote obligatoire en Suisse, que conclure ? Que c'est un procédé ayant ses sources dans les institutions mêmes du pays. C'est un corollaire du régime démocratique séculaire qui est pratiqué, et il est même étonnant qu'il ne soit pas plus

répandu que dans les proportions de huit cantons sur vingt-cinq.

Il résulte de l'étude politique de la Suisse, que le système de referendum, comme du reste tout le rouage représentatif de ce petit pays, ne peuvent fonctionner que si chacun y met du sien, et fait au collège électoral acte de présence effective.

C'est ce que les Suisses ont compris de tout temps, et il a paru tout naturel, qu'à des époques de relâchement, ils fissent agir la pression légale pour ramener au devoir ceux dont l'indifférence menaçait la vie même de la nation. L'abnégation individuelle peut paraître naturelle en Suisse; elle découle des institutions, et la contrainte peut y trouver son excuse, étant donné le respect que les habitants ont pour leur loi, on peut bien dire *leur*, puisqu'elle est le fait de chacun.

Mais il y a autre chose dans la pratique. Le Suisse qui ne vote pas est moins excusable qu'un autre. Il vote pour un *homme*; chaque candidat est *indépendant*, et n'est pas seulement le représentant d'un groupe politique ¹. L'abstentionniste ne peut donc pas, comme on le fait ailleurs, se retrancher derrière les difficultés du choix.

Enfin, ce qui rend surtout le vote obligatoire, acceptable en Suisse, c'est l'extrême simplicité de la procédure, le nombre forcément restreint des délinquants, la proximité du juge, et la facilité de l'exécution. Que nous

¹ Simon Deploige, *Le vote obligatoire en Suisse*.

sommes loin des 500.000 condamnations que nous fournirait en France chaque élection !

Eh bien ! cette Suisse respectueuse de ses lois, consciente de la portée du suffrage populaire, que nous montre-t-elle, malgré l'adjuvant du vote obligatoire ? Un reliquat oscillant de seize à vingt-sept abstentions sur cent, *dans les meilleurs cantons* à Schâffouse, à Argovie, à Saint-Gall, où fonctionne la sanction pécuniaire. C'est donc en moyenne le cinquième des inscrits qui se dérobe au devoir électoral. Mais en France, sans être optimiste, nous constatons un meilleur résultat, avec notre liberté du vote, puisque nous ne relevons, en ces dernières années, que 1.500.000 abstentions sur 10 millions d'inscrits, ce qui fait, au pire, une proportion de 15 0/0, soit du sixième.

Ce n'est vraiment pas la peine de nous inspirer d'une législation dont les effets ne parviennent pas à égaler les nôtres, et mieux vaut nous réjouir de ne pas être plus mal partagés, tout en cherchant dans des moyens moins vexatoires, un remède au mal, qui tel qu'il est, est encore trop grand. Mais n'allons pas compromettre un état de choses, acceptable en définitive, par des procédés dont nous voyons de si près l'insuffisance, si nous ne pouvons en prévoir tout le danger.

CHAPITRE III

Le vote obligatoire en Belgique.

I. Généralités. — II. Le principe de l'obligation. Revision de la Constitution de 1893. L'article 48. Travaux parlementaires. — III. La sanction de l'obligation. Code électoral de 1894. — IV. Commentaires des articles 222 et 223 du Code électoral (Procédure et énumération des peines). — V. Comparaison avec la France.

I. — L'introduction du vote obligatoire en Belgique est toute récente : elle ne date que de sept ans.

Aussi est-il impossible de tirer de son étude des conclusions bien utiles.

Par contre l'obligation s'y présente avec des caractères qui permettent un rapprochement plus complet avec ce qui aurait lieu en France. En effet, tandis qu'en Suisse, nous ne trouvons que des cas *isolés* de vote obligatoire, la mesure, en Belgique, est *générale* et *uniforme* pour tout le territoire, s'applique à toutes les élections; le système de sanctions qui viennent à l'appui du principe forme un ensemble assez complet et gradué des divers moyens qu'on a préconisés jusqu'à ce jour, pour rendre efficace l'obligation légale. Nous y verrons la plupart des peines et déchéances que nous avons énumérées d'autre part; la Belgique peut donc servir de type à un Etat qui voudrait mettre le vote obligatoire à la base de sa législation électorale nationale, offrant toutes les garanties de succès dans la pratique.

II. — L'obligation au vote, en Belgique, a été inscrite dans la constitution de ce pays, lors de la révision de cette constitution, le 25 septembre 1893.

C'est ce qui résulte du texte de l'article 48 ainsi conçu :

« Le vote est obligatoire et a lieu à la commune. » (*Loi du 25 septembre 1893, art. 48, alinéa 2.*)

Cette introduction d'un principe nouveau dans la constitution n'a pas eu lieu sans discussions. Certains membres du Parlement, tout en étant partisans de l'obligation, se refusaient à la faire figurer dans les Lois fondamentales du Royaume, de manière à pouvoir la répudier, le cas échéant, et si les résultats n'en étaient pas satisfaisants.

A la Chambre des Représentants, M. Woeste soutint cette thèse, reprise quelques jours après par M. de Montefiore-Lévi, au Sénat. D'autres représentants ou sénateurs étaient franchement opposés au vote obligatoire.

Quoi qu'il en soit la proposition fut votée à une assez forte majorité à la Chambre, par 101 voix contre 21 et 12 abstentions, le 1^{er} juin 1893. Elle fut ratifiée par le Sénat par 59 voix contre 2, le 12 juillet suivant ¹.

Il ne nous appartient pas de faire la critique de l'opportunité de cette inscription dans la constitution d'un pays étranger. Nous signalons néanmoins le débat, parce qu'il montre que dans la pensée d'hommes politi-

¹ *Annales parlementaires*, 1893.

ques prudents, on ne devait pas faire d'un essai aléatoire, une chose presque irrévocable. Ils ne considéraient cette innovation que comme une tentative dont l'avenir aurait à démontrer la valeur.

Il ressort aussi de la discussion de ce projet, qui prit deux jours à la Chambre des Représentants, que la possibilité de la contrainte est intimement liée à l'amélioration des procédés d'élection. On ne crut pouvoir forcer l'électeur, qu'en lui assurant la plus grande facilité de remplir son devoir, et qu'en réduisant les frais et les ennuis du déplacement à leur moindre proportion. C'est ce qui fit, qu'en même temps que le vote obligatoire, fut adopté le *vote à la commune*, qui n'existait pas encore en Belgique.

M. Beernaert, ministre des finances, qui fut un des promoteurs du principe de l'obligation, considère le vote comme un mandat qu'il doit accomplir l'électeur, mais dont l'exécution ne peut être exigée pratiquement qu'autant qu'on lui en procure les moyens. L'article 48 a donné raison à cette manière de voir en établissant le vote à la commune¹.

C'est là un précédent à mettre sous les yeux d'un gouvernement qui voudrait suivre les traces de la Belgique. Avant de contraindre par la force l'électeur à s'acquitter de son devoir, il faut d'abord s'occuper de ramener à leur minimum les difficultés souvent réelles, derrière lesquelles l'abstentionniste peut se retrancher.

¹ *Annales parlementaires.*

Avant de le punir, il faut être certain qu'il n'est plus excusable ; en un mot, avant d'avoir recours à l'obligation légale et sa sanction, il faut épuiser les autres moyens de diminuer l'abstention. En Belgique, pays très dense et de communications faciles, le scrutin communal peut répondre à cet idéal, en ce qui concerne l'obstacle des distances.

En France, nous avons depuis longtemps le vote à la commune, mais, est-il suffisant dans toutes les régions, et certains électeurs des départements accidentés et peu peuplés (ceux justement qui sont le moins bien pourvus en bureaux de vote), ne sont-ils pas excusables en invoquant l'importance de leur dérangement ?

Au cours de la discussion de l'article 48, aux deux chambres belges, il fut aussi question des sanctions à ajouter à la loi pour la rendre efficace. M. de Rosseeuw, à la Chambre des Représentants, mit en avant le système de répression morale consistant en un certificat d'incivisme ou inscription sur ce qu'il appelle un *tableau de défaveur*. Cette peine a été adoptée contre le récidiviste comme nous aurons occasion de le voir¹.

III. — Mais la Constitution de 1893 ne renferme que l'obligation en principe. L'énumération des sanctions destinées à la corroborer est contenue dans la *Loi électorale organique* qui fut promulguée l'année suivante².

La loi du 28 juin 1894, qui contient les titres IV à IX

¹ *Annales parlementaires*, 1893.

² *Code électoral de 1894*, modifié en 1896.

de la loi électorale, consacre le titre VII à l'énumération de ces sanctions et à la procédure dont elles seront l'objet.

Les dispositions de cette loi, applicables d'abord aux seules *élections législatives*, ont été étendues aux *élections provinciales et communales* par les lois du 29 juin 1894 et 12 septembre 1895. De sorte que c'est le droit commun actuel en matière électorale.

IV. — C'est le *commissaire de police* qui prend l'initiative de la poursuite et dresse, par commune, la liste des abstentionnistes non excusés, sous le contrôle du juge de paix. Le juge est le *juge de paix du canton*, qui statue en dernier ressort, le ministère public entendu (Loi du 28 juin 1894, art. 222.)

Une loi postérieure, du 11 juin 1896, a légèrement modifié l'article 222. Ce sont désormais les *bureaux de vote* qui dresseront les listes des absents. (Code électoral, art. 176 *bis*). Le juge de paix reste *souverain appréciateur des excuses*, lesquelles pourront émaner tant de l'électeur lui-même que des observations du bureau, ou de tiers. La plus grande latitude est laissée au juge là-dessus ¹.

Par contre, la sentence du juge est *définitive*. On n'est admis qu'à former opposition en cas de condamnation par *défaut*.

Cette formalité est *gratuite*, elle se fait par simple déclaration à la maison communale (article 223, dernière ligne),

¹ A. Delcroix, *Commentaire des Lois des 28 juin 1894, 11 juin 1896*. — Bruxelles, 1900, § 288.

l'électeur étant libre néanmoins de suivre la *voie ordinaire*, si bon lui semble. (Circulaire ministérielle du 3 avril 1895). Le délai d'opposition est de *six mois*.

Le but de ces dispositions est une évidente simplification de la procédure. C'était une nécessité en semblable matière.

L'article 223 échelonne les diverses peines, de plus en plus fortes à chaque récidive, et fixe les délais dans lesquels devront se produire ces récidives, pour être punissables comme telles.

« *Une absence non justifiée est punie, suivant les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende de 1 à 3 fr.* » (Art. 223, alinéa 1.)

On a placé à la base de l'échelle la plus douce des sanctions morales, la réprimande, mais dans la loi belge, elle n'est pas destinée à corroborer une autre peine, elle est prononcée, comme peine unique, à l'appréciation du juge qui peut au contraire condamner le délinquant à une amende de 1 à 3 francs, à l'exception de la réprimande.

L'article 223 répudie l'amende fixe, dont nous avons fait la critique dans la première partie. Dans son maximum, cette amende proportionnelle est encore assez bénigne.

Mais ce maximum va rapidement augmenter avec une deuxième abstention.

« *En cas de récidive dans les 6 ans, l'amende sera de 3 à 25 fr.* » (Art. 223, al. 2).

La loi prend pour premier délai, 6 ans, les délais

comme les peines vont s'échelonner, devenant de plus en plus longs à chaque récidive, de manière à rendre l'abstentionniste de plus en plus longtemps punissable.

Le même article proclame l'inadmissibilité de toute peine corporelle, en matière électorale. C'est aussi l'avis général en France et ailleurs.

« *Il ne sera pas prononcé de peine d'emprisonnement subsidiaire.* » (Art. 223, al. 3).

Mais voici, avec la deuxième récidive, apparaît une aggravation dans la peine, et dans la durée du délai, au cours duquel la nouvelle infraction doit avoir lieu.

« *En cas de nouvelle récidive dans le délai de 10 ans, et indépendamment de la même peine, l'électeur est porté sur un tableau, qui demeurera affiché pendant un mois, à la façade de la maison communale de son domicile.* » (Art. 223, al. 4).

Coupable d'une récidive, l'électeur demeure donc 10 ans sous le coup d'une nouvelle poursuite, et, en cas de délit, outre l'amende de 3 à 25 fr. qu'il a déjà encourue une première fois, il figurera sur le *tableau de défaveur*, dont parle M. Rosseeuw. Mais contrairement à la réprimande, l'*affichage* n'est qu'une aggravation de la peine, une sanction morale, jointe à la perte pécuniaire, pour la fortifier et y suppléer au cas où celle-ci serait insuffisante, par suite de la situation de l'électeur. Cependant l'affichage a encore un autre but pratique. C'est de signaler les noms des tièdes aux chefs de parti et à leurs agents, de manière à ce que

ceux-ci, avertis, fassent ce que la loi n'a pu réussir à faire, ramener le récalcitrant à l'urne. Nous avons fait, dans la première partie, la critique de cet espoir, qui nous paraît assez vain pour la France ; nous ne saurions rien avancer pour la Belgique, en tous cas, il n'est là qu'à titre subsidiaire.

Mais où la rigueur de la loi devient plus sensible, c'est en cas de *troisième récidive*. Il est assez logique, si on admet que l'abstentionniste tombe sous le coup de poursuites pénales, de le punir plus sévèrement, lorsqu'il refuse de s'amender après plusieurs tentatives.

Les délais d'après la loi belge doivent se compter d'infraction à infraction, mais *rétroactivement*, car l'abstention doit être suivie de *condamnation* pour compter comme infraction¹. De même, il suffira que l'électeur, une fois condamné, prenne part à l'élection suivante pour interrompre le délai courant contre lui. Il faut que les abstentions non justifiées se succèdent sans interruption².

Le délai est porté à *quinze ans* ; l'amende de 3 à 25 francs sera à nouveau prononcée, et une série de déchéances vont être édictées, au cas de cette troisième récidive.

« *Si l'abstention non justifiée se reproduit pour la quatrième fois dans le délai de quinze ans, la même peine est appliquée. L'électeur est en outre rayé des*

¹ Rapport de la commission spéciale, *Documents*, Ch. des Rep., p. 217.

² *Annales parlementaires*, Ch. des Rep., p. 1684.

listes électorales pour dix ans... » (Art. 223, al. 5).

Voici l'application de la formule : punir le coupable par où il a péché. Celui qui paraît dédaigner le droit de vote, est privé temporairement de ce droit.

Mais le législateur ne s'en tient pas là.

« ... Pendant le même laps de temps, il (l'abstentionniste), ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, soit du gouvernement, soit des administrations provinciales et communales. » (Alinéa 5).

Cette sanction vise les futurs fonctionnaires et employés des administrations publiques. Nul récidiviste ne pourra y entrer pendant dix ans. Elle s'adresse aussi aux titulaires en exercice ; on ne leur retire pas leur fonction, mais ils n'avanceront pas et ne pourront même pas être l'objet d'une distinction honorifique. Là s'arrête la répression. La loi belge n'a pas cru devoir aller jusqu'à la perpétuité des déchéances, ni jusqu'à toucher aux droits civils, de famille et aux faits acquis. Telle qu'elle est, la punition est cependant bien sévère ; passe encore pour l'interdiction de voter, on reste dans l'espèce, mais entrer dans la vie, même publique, d'un homme, dès qu'il ne s'agit plus de politique, nous paraît excessif.

Nous avons exprimé là-dessus notre sentiment en ce qui concerne la France. Nous n'avons pas à sortir de ce point de vue. Néanmoins nous ferons une remarque touchant cette graduation des sanctions dans la loi de 1894.

On peut s'étonner qu'alors qu'il est édicté toute une série de peines morales, allant jusqu'à la privation de droits ou prérogatives, la peine pécuniaire reste station-

naire, ne dépassant pas les chiffres de 3 à 25 francs encourus dès la première récidive. Les Belges ont-ils eu conscience de l'impossibilité de graduer normalement les amendes, de manière à les rendre de plus en plus sévères, tout en ménageant la mesure sans laquelle elles ne sauraient être applicables ?

Il est vrai de dire que les peines morales sont là, justement pour aggraver la sanction pécuniaire.

C'est en somme le système mixte que nous avons signalé et auquel on peut tout reprocher sauf son ingéniosité. Au premier coup d'œil il paraît devoir atteindre son but et s'adresser à tous les cas possibles. En est-il ainsi réellement ? A-t-il produit les résultats attendus ? Nous ne saurions répondre sûrement là-dessus. La mise en œuvre de cette pratique est trop nouvelle pour que nous ayons pu trouver des statistiques concluantes. Existeraient-elles, elles seraient encore sujettes à caution, quoiqu'abondant dans notre sens, car elles pourraient nous montrer un pessimisme exagéré.

En effet, en même temps que celui de l'obligation, il faut se souvenir que la Belgique a proclamé le principe du *suffrage universel*, à peu près tel qu'il est en France. La loi du 14 avril 1894, de deux mois antérieure à la mise en vigueur de l'obligation effective, décidait que serait électeur tout Belge de naissance ou de grande naturalisation âgé de 25 ans (30 ans pour les élections au Sénat) et étant domicilié depuis *un an* dans la commune. C'est l'appel de tous les citoyens sans autre condition que l'âge et la nationalité, avec le con-

trôle du domicile, alors que sous la législation antérieure l'électorat était soumis au *cens* même assez élevé de 42 fr.

Par conséquent, à partir de 1894, se sont vus appelés à figurer sur les listes une foule d'individus qui n'en faisaient pas partie jusqu'alors. Grâce au grand nombre d'inscriptions nouvelles, compterait-on plus d'abstentions que par le passé? Il n'y aurait rien d'étonnant, et nous ne pourrions nous prévaloir de leur chiffre pour conclure à l'inefficacité du vote obligatoire.

En outre, la même loi du 14 avril 1894 a établi le système de *représentation proportionnelle*, donnant un vote supplémentaire à tout électeur au-dessus de 35 ans, marié ou père de famille, fonctionnaire ou payant 5 fr. de contributions. Elle en a donné un autre au propriétaire d'immeubles d'un revenu d'au moins 48 francs, ou titulaire d'un titre de rentes reconnu par l'Etat, d'au moins 100 francs. Au milieu de tant de nouveaux votants, de ces nombreux votes supplémentaires, il est difficile de se reconnaître et de faire la part exacte des progrès de l'abstention ou de sa baisse.

Nous ne pouvons pas préjuger d'un état de choses trop récent, avant qu'il ait donné des preuves plus définitives. Nous nous contenterons de signaler l'opinion d'un jurisconsulte belge, au lendemain de la loi du 28 juin 1894. « A notre avis la loi du 28 juin 1894 n'aura qu'une existence de peu de durée. La discussion a été précipitée, il fallait à tout prix aller vite et arriver à une solution, les nouvelles élections devant se faire à courte échéance ¹. »

¹ Gust. Beltjens, conseiller à la Cour de cassation, *Encyclopédie du droit civil belge*, tome 6.

Nous nous gardons bien de généraliser cette manière de voir à tous les politiciens et à la population, nous reconnaissons que le vote obligatoire a paru s'acclimater assez facilement en Belgique, mais eût-il été encore mieux accueilli, son application eût-elle obtenu un succès incontestable, nous n'y verrions néanmoins pas un précédent suffisant à son établissement chez nous.

V. — Nous avons dû, faute de mieux, prendre l'exemple de la Suisse et de la Belgique pour étudier pratiquement le fonctionnement de l'obligation électorale. Il est certain qu'à certains points de vue, celui des mœurs, de la législation et surtout de l'universalité du suffrage, ces Etats étaient supérieurs comme points de comparaison aux autres Etats ayant suivi la même voie. Mais encore avons-nous dû les citer comme pis-aller, car, raisonnablement, comment établir un parallèle sérieux entre des pays de trois et cinq millions d'âmes, exclus pour ainsi dire de la politique générale par les traités de neutralité, avec notre territoire de 40 millions d'habitants, une des grandes nations européennes? Et si nous n'avons pu choisir un pays se rapprochant du nôtre quant à l'importance, comme l'Allemagne, par exemple, où existe le suffrage universel, comme l'Angleterre, parlementaire comme nous et où règne un régime presque équivalent à l'universalité du droit de vote, ou encore comme l'Italie, qui en a admis le principe dans ses grandes lignes, c'est que justement ces Etats ont encore la liberté du vote. Pourquoi alors nous, chez qui, comparaison faite, l'abstention est encore supportable, irions-

nous donner l'exemple d'une innovation pareille ? Sur quoi nous fonder, pour augurer de l'effet qu'elle produira sur notre population si chatouilleuse en ce qui touche toute sorte de liberté ? Sera-ce sur les exemples disséminés en Suisse, où l'obligation au suffrage est en quelque sorte dans le sang, aussi vieille que lui, et ses conséquences forcément limitées à quelques cas, minorité d'un canton d'étendue déjà restreinte ? Sera-ce la bien récente expérience de Belgique où le législateur distribue à son gré et simultanément les largesses et les rigueurs de la loi ? En France, on n'a pas accepté le droit de vote, on l'a conquis au sens propre du mot, et c'est ce qui fait qu'il doit figurer parmi les droits intangibles de ses possesseurs. Ce raisonnement peut être trop spécial ; il peut être poncif, mais ce sera celui de la masse, et il faut savoir compter avec elle. Quand le juge se trouvera en présence non des quelques récalcitrants disséminés sur un petit territoire, mais de la foule des indifférents, opposants ou autres, dès lors tous protestataires, répartis dans 86 départements comme les nôtres, que fera-t-il ?

Si les grands gouvernements d'Europe se sont abstenus jusqu'à ce jour, c'est qu'ils ont leurs raisons ; nous ne voyons pas pourquoi nous prendrions l'initiative et n'attendrions pas plutôt de voir chez l'un d'eux les résultats de l'expérience.

CONCLUSION

Pour terminer cette étude, nous nous bornerons à résumer les raisonnements et les exemples qui en ont fait le sujet.

Le vote est un devoir social et comme tel impose à l'électeur une obligation morale de donner son suffrage.

Mais de cette obligation indéniable, on ne peut conclure à l'obligation effective, légale et sanctionnée par des mesures de contrainte, avant d'avoir tranché une autre question : celle de savoir si le vote, en même temps qu'un devoir général, n'est pas un droit individuel, personnel à chaque électeur. Nous avons opté pour l'affirmative, étant donné la manière dont on a traité le vote à son origine et dans le cours de notre histoire jusqu'à aujourd'hui encore. A ne considérer le vote que comme un devoir strict, un mandat délégué par la société, une fonction comme on l'a dit, il est certain que l'obligation est soutenable et que sa mise en vigueur ne peut soulever d'objection que dans la pratique. L'intérêt général étant seul en jeu, il est juste qu'il triomphe de tous les obstacles. Mais, avec notre conception du droit de suffrage apparaît un caractère qui va se trouver en

opposition avec cet intérêt général : c'est l'intérêt particulier fondé sur le droit personnel de l'électeur, lequel avec le vote obligatoire va incontestablement être lésé par la loi de contrainte.

Que décider alors, et lequel des deux intérêts en présence devra l'emporter sur l'autre?... On nous répond : c'est l'intérêt général, comme cela a lieu couramment dans toute association d'hommes. Nous n'avons rien trouvé à dire contre cette solution en principe, mais dans le cas particulier du vote, nous nous sommes demandé si la société n'était pas directement intéressée à l'intégrité du droit particulier, et si ce n'était pas dans le maintien de celui-ci plus que dans le triomphe du droit social que consistait le véritable intérêt général. Ceci nous a semblé une question de fait ne pouvant être résolue qu'en mettant en balance, d'une part, les risques à courir en France particulièrement par l'établissement de l'obligation légale, risques venant de l'idée qu'on s'est faite chez nous de la portée et de la valeur du vote, du parallélisme de cette idée avec l'idée de liberté que le seul mot de contrainte semble exclure et d'autre part ce que la société pourrait gagner au vote obligatoire.

Or, nous ne croyons pas que le véritable intérêt général soit dans le brusque renversement de la conception populaire du vote libre, qui a chez nous de si fortes racines qu'on ne pourrait y toucher sans danger, et alors que l'obligation ne nous laisse entrevoir que des résultats médiocres.

C'est pourquoi, après avoir établi ce que nous aurions

à perdre, nous avons passé à l'étude de ce que nous pourrions gagner avec l'établissement de la contrainte légale. Nous avons lié cette étude à celle des sanctions, parce que, non sanctionnée, l'obligation serait illusoire. Or, des sanctions pénales proposées jusqu'à ce jour, aucune ne paraît nous offrir de garanties suffisantes.

L'amende risque d'être ou dérisoire par sa modicité, ou inapplicable à tous par son excès ; la privation des divers droits civils et politiques nous paraît excessive, arbitraire et nuisible, surtout à la société, au point de rendre le remède plus dangereux que le mal ; il en est de même des peines collectives comme la suppression de la représentation populaire de tout un arrondissement ; les mesures bénignes, la réprimande, l'affichage, le sont trop et ne peuvent tout au plus que corroborer d'autres sanctions plus sérieuses. A l'appui de la démonstration nous avons cité la Suisse et la Belgique, où ces divers procédés sont employés soit isolément, soit universellement. Nous avons eu recours à ces deux études moins pour en apprécier le résultat que pour indiquer les origines des projets prônés en France, et montrer leur fonctionnement dans la réalité.

Des conclusions nous ne saurions en tirer avec ces deux pays, car ils sont trop petits par rapport à nous, et de notre grande population viendra justement la difficulté et le danger de l'application d'une mesure de contrainte que l'esprit français, issu des révolutions, ne saurait admettre, surtout en ce qui lui a coûté le plus cher. Les grands Etats ont généralement reculé devant

les éventualités de cette brusque atteinte à la liberté individuelle. Cette abstention doit donner à réfléchir à un gouvernement comme celui de la France qui devrait hésiter, alors même que tout le monde en serait arrivé là, à prendre une mesure dont il peut escompter la défaveur.

De sorte que le gouvernement qui en prendrait l'initiative se trouverait avec le vote obligatoire devant ce dilemme : Ou ne pas pousser la conséquence du principe jusqu'à sa rigueur logique, c'est-à-dire user de transactions et d'accommodements ; ce serait la chute du système à brève échéance et son discrédit immédiat ; ou bien appliquer les sanctions dans toute leur étendue, donner aux juges et à l'Administration une tâche non seulement ingrate mais des plus ardues et s'attirer par là la désapprobation des poursuivants et des poursuivis.

Cet avenir ne nous paraît pas valoir la peine de modifier l'état actuel des choses. Le devoir social y gagnera très peu, le droit particulier en souffrira et il en rejailirait forcément quelque chose sur la vie sociale et politique. Dans ces conditions l'intérêt commun n'est-il pas plutôt du côté du maintien du droit intact, du vote libre, c'est-à-dire du *statu quo* ?

En concluant à l'inopportunité du vote obligatoire et à la difficulté de le faire entrer dans nos mœurs, nous formons l'espoir qu'il existe dans les procédés amiables de ramener les abstentionnistes, dans l'amélioration de l'exercice du vote et les garanties données à l'électeur, un moyen aussi efficace de combattre l'abstention et

qui aura pour lui de ne froisser personne en associant,
ce qui est plus politique, les intérêts généraux du pays,
à l'intégrité des droits de chacun de ses membres.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Le Président de la Thèse,
E. CHAVEGRIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'abstention en France.....	5
II. Statistique.....	7
III. Causes de l'abstention.....	8
IV. Ses remèdes : Le vote obligatoire.....	13
V. Division de cette étude	14

PREMIÈRE PARTIE

Critique du vote obligatoire.

CHAPITRE PREMIER

Le vote obligatoire dans l'élection à plusieurs degrés.

§ 1. — *Fondement de l'obligation :*

Pourquoi le vote obligatoire est légitime 17

§ 2. — *Sanction de l'obligation*..... 19

I. L'amende..... 19

II. Son efficacité..... 19

III. Législation en vigueur..... 20

CHAPITRE II

Le vote obligatoire dans l'élection au premier degré.

§ 1. — *Généralités*..... 21

I. Le vote obligatoire n'existe pas en France..... 21

II. Projets divers. — Historique..... 22

III. Subdivision du chapitre..... 23

IV. Autres remèdes que le vote obligatoire..... 23

	Pages
§ 2. — <i>Fondement du vote obligatoire :</i>	
Peut-on justifier l'obligation au vote dans l'élection au premier degré?	25
I. Différence essentielle entre la situation de l'électeur au premier degré et l'électeur mandataire du deuxième degré	25
II. Comment justifie-t-on la contrainte? Théories du vote-droit et du vote-fonction.....	26
III. Le vote est-il une fonction?.....	29
Réfutation des précédents invoqués	31
IV. Le vote est-il un droit?	37
« Le contrat social »	37
Arguments à l'appui : historique du vote.....	39
V. L'intérêt général excuse-t-il l'atteinte portée à la libre jouissance du droit de vote?.....	42
VI. L'idée de contrainte va à l'encontre de la conception populaire de la nature du droit de suffrage et de sa portée.....	44
VII. Le vote obligatoire a besoin d'être sanctionné ...	46
§ 3. — <i>Examen critique des différentes sanctions proposées.</i>	47
I. Classification des sanctions.....	47
II. A. — Sanctions collectives	48
B. — Sanctions individuelles	52
III. Sanctions purement morales.....	52
La réprimande	52
L'affichage	52
IV. Déchéances positives... .	54
Privation du droit de vote.....	54
Privation des droits civils et de famille.....	66
V. Sanctions pécuniaires.....	67
L'amende.....	67
Condamnation aux frais de l'élection	75
VI. Sanctions en général.....	76
Difficulté pour les tribunaux d'en poursuivre l'application.....	76

DEUXIÈME PARTIE

Essais réels de vote obligatoire.

Pages

CHAPITRE PREMIER

Généralités.

I. Le vote obligatoire à l'étranger.....	81
II. Coup d'œil général sur les législations étrangères qui ont admis l'obligation.....	82

CHAPITRE II

Le vote obligatoire en Suisse.

I. Origines du vote obligatoire en Suisse.....	86
II. Etat actuel. Etude par canton	88
III. § 1. — <i>Canton de Saint-Gall</i>	88
IV. § 2. — <i>Canton de Soleure</i>	90
V. § 3. — <i>Canton de Zurich</i>	92
§ 4. — <i>Autres cantons</i>	94
VI. Argovie, Thurgovie, Schaffouse.....	94
VII. Uri, Neuchâtel.....	95
VIII. Genève.....	96
IX. Critique. Comparaison avec la France.....	96

CHAPITRE III

Le vote obligatoire en Belgique.

I. Généralités	99
II. Le principe de l'obligation.....	100
Révision de la Constitution de 1893.....	100
L'article 48.....	102
Travaux parlementaires.....	102
III. La sanction de l'obligation	102
Code électoral de 1894	103
IV. Commentaire des articles 222 et 223 du Code élec- toral (Procédure et énumération des peines)...	103
V. Comparaison avec la France.....	110
CONCLUSION.....	112

A. PEDONE, IMPRIMEUR-ÉDITEUR, PARIS

